



به نام خدا



گزارش کارشناسی اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی در ایران



مجلس شورای اسلامی ایران

پنجمین اجتماع و محاسبات





مرکز عالی پژوهش‌های اقتصادی



اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی در ایران

واژه‌های کلیدی:
اقتصاد سیاسی،
اصلاحات صندوق‌های
بازنشستگی،
ایران

نویسنده: علیرضا اشرفی احمدآباد
ناظر علمی: حسام نیکوپور
ویراستار علمی: نرگس اکبرپور روشن



تاریخ انتشار: ۹۷/۷/۷

شماره مسلسل: SIAC ۱۲ DF (۱۸) ۹۷



خواننده گرامی از طریق
اسکن بارکد، می‌توانید جهت
شرکت در نظرسنجی این
کتاب به لینک مربوط به آن
مراجعه کنید.



فهرست مطالب

۴	پیشگفتار مؤسسه
۶	خلاصه مدیریتی
۹	۱- مقدمه
۱۲	۲- ادبیات نظری اقتصاد سیاسی اصلاحات در صندوق های بازنشستگی
۱۴	۲-۱- تحلیل اقتصاد سیاسی نظام های بازنشستگی
۱۵	۲-۲- اصلاحات صندوق های بازنشستگی
۲۰	۲-۳- محدودیت های سیاسی در اجرای اصلاحات
۲۲	۲-۴- مطالعات نظری در خصوص اصلاحات صندوق های بازنشستگی
۲۵	۳- دلایل تفاوت نحوه اجرای اصلاحات صندوق های بازنشستگی در کشورها
۲۶	۳-۱- مکاتب فکری غالب در اقتصاد سیاسی و دیدگاه هر یک درباره نظام بازنشستگی
۳۳	۳-۲- عوامل غیرمکتبی مؤثر بر اصلاحات صندوق های بازنشستگی
۴۱	۴- نظام تأمین اجتماعی در ایران
۴۳	۴-۱- ساختار کنونی نظام تأمین اجتماعی ایران
۴۴	۴-۲- سازمان تأمین اجتماعی
۴۹	۵- اصلاحات صندوق های بازنشستگی در ایران
۵۰	۵-۱- چرایی الزام انجام اصلاحات در نظام بازنشستگی ایران
۵۱	۵-۲- محرک های اصلاحات بازنشستگی برای سیاست گذاران
۵۲	۵-۳- چرا اصلاحات بازنشستگی از نوع مسائل سیاسی هستند؟
۵۴	۵-۴- اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی کشور
۵۵	۵-۵- اصلاح نظام بازنشستگی کشور
۵۹	۶- بسته سیاستی اصلاحات بازنشستگی در کشور
۶۰	۶-۱- اصلاح نظام بازنشستگی: پارامتری یا سیستمی؟
۶۳	۶-۲- الزامات کلیدی اصلاحات صندوق های بازنشستگی
۷۶	۶-۳- نظرات سیاسی در مورد صندوق های بازنشستگی و اصلاحات آن در ایران
۷۹	منابع

پیشگفتار مؤسسه

صندوق‌های بیمه اجتماعی بر مبنای تعادل بین منابع و مصارف اداره می‌شوند. اما امروزه درآمدهای در دسترس صندوق‌های بازنشستگی به واسطه افزایش سهم بازنشستگان، کاهش جمعیت در سن کار، کاهش نرخ باروری و افزایش امید به زندگی در حال کاهش است، در حالی که هزینه‌های این صندوق‌ها به‌طور روزافزونی افزایش می‌یابد. این مسائل صندوق‌های بازنشستگی را با چالش‌های جدی در پایداری و انجام تعهدات در آینده مواجه کرده‌اند؛ به گونه‌ای که ضرورت اعمال اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی بیش‌ازپیش احساس می‌شود. این مشکلات برای صندوق‌های بازنشستگی ایران نیز بیگانه نیست؛ تحولات جمعیتی، تحول در بازار کار، قوانین و مقررات تعهدآور و نحوه مدیریت ذخایر صندوق‌ها سبب شده‌اند تا نهادهای بیمه‌گر اجتماعی کشور نیز با مشکلاتی مشابه مواجه گردند.

مشکلات صندوق‌های بیمه اجتماعی کشور به حدی ملموس شده که در برنامه ششم توسعه بر رفع آنها تأکید جدی شده است. در این شرایط، عدم‌چاره‌جویی و تشخیص اقدام مناسب امکان بروز بحران را در آینده محتمل‌تر می‌کند. درک این موضوع سبب شده است که سیاست‌گذاران، کارشناسان و خبرگان حوزه تأمین اجتماعی، هریک به‌نوبه خویش، ضرورت اندیشیدن چاره و انجام اصلاحات را تلنگر زنند. اما به‌رغم تمام این هشدارها، پیشرفت محسوسی در زمینه اصلاحات نظام بازنشستگی کشور مشاهده نمی‌شود. سؤالی که مطرح می‌شود این است: چرا، با وجود مشخص بودن ابعاد موضوع، اصلاحی صورت نمی‌پذیرد؟





مطالعات زیادی در باب چرایی درنگ در اعمال اصلاحات انجام شده است که نقطه ثقل اکثر قریب به اتفاقشان بحث اقتصاد سیاسی اصلاحات است. به بیانی ساده، سیاست‌های اصلاحی صرفاً محصول دغدغه‌های اقتصادی یا اجتماعی نیستند، بلکه امور سیاسی در این خصوص نقشی مؤثر، اگر مسلط نباشد، ایفا می‌کنند. نقش امور سیاسی به‌ویژه در مورد اصلاحات نظام باننشستگی، که اثرات بازتوزیعی دارد، پررنگ‌تر جلوه می‌کند؛ چراکه این تغییرات همواره برندگان و بازندگان دارند.

باتوجه به اهمیتی که اقتصاد سیاسی در اعمال اصلاحات باننشستگی دارد، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی مطالعه این موضوع را در دستور کار قرار داد که حاصل آن انتشار کتابی تحت عنوان اقتصاد سیاسی اصلاحات باننشستگی و گزارش پیش‌رو با عنوان اقتصاد سیاسی اصلاحات باننشستگی در ایران بوده است. گزارش حاضر بر مبنای مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه با خبرگان و کارشناسان باسابقه و مطلع در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی و همچنین امور سیاسی نگاشته شده است. شایان ذکر است دیدگاه‌ها و نظرات ارائه شده در این گزارش الزاماً بیانگر نظرات مؤسسه نیست و حداکثر تلاش انجام شده است تا در انتقال نقطه نظرات مصاحبه‌شوندگان رعایت امانت شود.

در خاتمه، خاطر نشان می‌شود که اصلاحات صندوق‌های باننشستگی ابعاد مهم دیگری هم دارد که نیازمند بررسی دقیق و مطالعه هستند. به همین دلیل، مؤسسه برای بررسی همه‌جانبه اصلاحات صندوق‌ها مجموعه‌ای از مطالعات مکمل و مرتبط با یکدیگر را در دست اجرا دارد یا به انجام رسانده است. به‌طور مشخص، ارزیابی وضعیت کنونی سازمان تأمین اجتماعی برای احصای چالش‌ها و طراحی بسته اصلاحات متناسب با آن‌ها، بررسی ابعاد اجتماعی و سیاسی اصلاحات از طریق نظرسنجی از شرکای اجتماعی و ذی‌مدخلان در آن، و برآورد و اندازه‌گیری بار مالی ناشی از اصلاحات پارامتری در سازمان از جمله موضوعاتی هستند که در مطالعات دیگر مؤسسه در خصوص اصلاحات مورد بررسی قرار گرفته‌اند. امید است تولید و انتشار آثاری از این دست در روشن‌ساختن مسیر اجرای اصلاحات صندوق‌های باننشستگی در کشور مفید واقع شوند.

دکتر شهرام غفاری
رئیس مؤسسه
پاییز ۱۳۹۷

خلاصه مدیریتی

صندوق‌های بازنشستگی جزئی مهم از نظام تأمین اجتماعی هر جامعه هستند. با توسعه شهرنشینی و صنعتی شدن و افزایش سن جمعیت در اکثر کشورهای جهان قسمت عمده‌ای از کل مخارج یک جامعه به صندوق‌های بازنشستگی اختصاص می‌یابد و با ضعف‌تر شدن پیوند خانواده و نیز روش‌های حمایتی غیررسمی در کشورهای در حال توسعه بخش عمده‌ای از سالمندان به برنامه‌های بازنشستگی به‌عنوان اصلی‌ترین و بعضاً تنها منبع درآمد در سنین پیری متکی می‌شوند. این امر موجب شده است تا توانایی مالی صندوق‌های بازنشستگی برای دولت و نیز رفاه جامعه از اهمیت زیادی برخوردار باشد.

صندوق‌های بازنشستگی و به‌ویژه سازمان تأمین اجتماعی، به‌عنوان مهم‌ترین نهاد بیمه اجتماعی ایران، می‌توانند از طریق بهبود عدالت اجتماعی یا افزایش بهره‌وری و ارتقای وضعیت اقتصادی جمعیت تحت‌پوشش خود نقش مهمی را در پیشبرد اهداف توسعه ملی ایفا کنند. اما برای رسیدن به این هدف باید منابع لازم را در اختیار داشته باشند، چراکه مشکلات مالی به آسانی می‌تواند کارایی و عملکرد صندوق‌ها را مختل کند.

در دهه اخیر، فشارهای درونی و بیرونی بسیار زیاد بر صندوق‌های بازنشستگی موقعیت آن‌ها را به کریدورهای بحران کشانده است. کمبود نقدینگی و بحران مالی صندوق‌های بازنشستگی را تهدید و آینده





آن‌ها را با ابهام مواجه می‌کند. به‌طور کلی، به‌نظر می‌رسد بخش زیادی از مشکلات صندوق‌های بازنشستگی کشور به سیاست‌های دولت و نیز به نوع و ساختار خود نظام بازنشستگی کشور مربوط می‌شود که اعمال تغییراتی در نظام بازنشستگی را ضروری می‌سازد.

هرگونه تغییر در نظام بازنشستگی برندگان و بازنگانی دارد و، بنابراین، انجام اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی بدون در نظر گرفتن تمام ذی‌نفعان آن‌ها نه تنها مفید نیست، بلکه می‌تواند مسیر اصلاحات را به سمتی غیر از هدف اصلی منحرف کند. مطالعات اقتصاد سیاسی نشان داده است که عمده اصلاحات صورت گرفته در جهان، اگرچه عنوان اصلاحات اقتصادی را یدک می‌کشند، در قالبی از اهداف سیاسی انجام شده‌اند. این بدان معنی است که اصلاحات صورت گرفته در صندوق‌های بازنشستگی در واقعیت جنبه سیاسی داشته‌اند. این موضوع را می‌توان در ایران نیز بررسی کرد، موضوعی که در گزارش حاضر مورد توجه قرار گرفته است. با این حال، شناخت کامل این فرایند نیازمند انجام پژوهشی گسترده در قالب مدل‌های شبیه‌سازی است.

در گزارش حاضر با استفاده از تحقیقات موجود در زمینه نظام‌های بازنشستگی و اصلاحات در جهان ادبیات اقتصاد سیاسی صندوق‌های بازنشستگی تبیین شده است. اما مهم‌ترین بخش این گزارش به مطالعه نظام تأمین اجتماعی در ایران برای مرور اهداف، کارکردها و مزایای تأمین اجتماعی و نیز تحلیل اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در ایران با ابزار اقتصاد سیاسی اختصاص یافته است. این گزارش با مطالعه اسناد و به‌ویژه اخذ نظر نخبگان اقتصادی و سیاسی، که عمدتاً در حوزه تأمین اجتماعی و بازنشستگی فعال بوده‌اند، نشان می‌دهد که اصلاحات صورت گرفته در ایران نیز بیشتر جنبه سیاسی داشته است و دولت‌ها بر حسب موقعیت و با ملاحظات سیاسی دست به تغییرات مقطعی و شوک گونه در نظام بازنشستگی زده و از انجام اصلاحات ضروری برای بقای صندوق‌ها خودداری کرده‌اند.

بررسی‌ها در این گزارش نشان می‌دهد که انجام اصلاحات در صندوق‌های

بازننشستگی ایران بیش از هر چیز باید ساختاری باشد. صندوق‌های بازنشستگی کشور به‌طور عام و سازمان تأمین اجتماعی به‌طور خاص بخشی از اقتصاد کشور هستند و، بنابراین، مشکلات آنها ریشه در مشکلات و مسائل مبتلابه اقتصاد دارد. در شرایطی که سوءمدیریت مشکل اصلی در بروز مسائل اجتماعی-اقتصادی ایران است، صندوق‌های بازنشستگی کشور نیز از این فضا متأثر هستند. این مشکل بیشتر از نقش زیاد درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور ناشی شده است، زیرا، در حضور منابع نامحدود، علم اقتصاد و مدیریت موضوعیت خود را از دست می‌دهند. در حال حاضر، باتوجه به کاهش درآمدهای نفتی و افزایش مصارف در سال‌های اخیر و لذا برهم خوردن توازن مالی در اقتصاد کشور گریزی از انجام اصلاحات نیست؛ اصلاحاتی که ترویج‌گر مدیریت بهینه منابع و هزینه‌های اقتصاد باشند. از آنجایی که مدیریت از ساختار اقتصادی-سیاسی کشور نشئت می‌گیرد، راه‌حل مسائل اقتصادی-اجتماعی ایران سیاسی است که باید برای کل اقتصاد ایران، و نه فقط سازمان تأمین اجتماعی، رایج شود. تنها در صورت اجرای این اصلاحات ساختاری و مدیریتی است که اقتصاد ایران و، بنابراین، اجزای آن می‌توانند در مسیر صحیح قرار گیرند.

۱ - مقدمه

مباحث اقتصادی و سیاسی ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند. تعامل اقتصاد و سیاست در مباحث علمی قدمتی دیرینه دارد و سابقه دخالت دولت در امور اقتصادی به چند قرن می‌رسد. اما نقش دولت و سیاست معمولاً به شکل ایجاد و حفظ امنیت در داخل کشور برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی تبلور می‌یافت؛ گرچه مالیات‌ها بخشی از هزینه‌های دیوان‌سالاری دولتی را نیز تأمین می‌کرد. شواهد زیادی برای تعامل اقتصاد و سیاست وجود دارد؛ بسیاری از سیاست‌هایی که به لحاظ منطق اقتصادی مطلوب به نظر می‌رسند به دلایل سیاسی هرگز به اجرا درنیامده‌اند و، برعکس، بسیاری از سیاست‌هایی که منطق اقتصادی ندارند به اجرا گذاشته می‌شوند. اختلاف موجود بین اقتصاد و سیاست اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی را بر آن داشته است تا در مورد اقتصاد سیاسی به تفکر بپردازند.

واژه اقتصاد سیاسی اولین بار به وسیله آنتوان دِ مونتکرسیتین^۱ در سال ۱۶۱۵ میلادی به معنی مدیریت دارایی شهری به کار رفت (بار، جلد اول، ۱۳۶۷). علم اقتصاد تا اواخر قرن هجدهم نیز اقتصاد سیاسی خوانده می‌شد، اما از دوران اقتصاددانان کلاسیک - که تعیین‌کنندگی قوانین در علوم انسانی، شبیه به قوانین امور طبیعی، مطرح شد - زمینه‌ای فراهم

1- Antoine de Montchrétien

گردید که به قول موريس داب^۱، باعث انقلابی در سنت‌ها و نحوه عملکردها در تاریخ اندیشه علوم اجتماعی شد (کمالی، ۱۳۸۰).

امروزه اقتصاد سیاسی یک رشته علمی است که ترکیبی از علوم اقتصادی، علوم سیاسی و حقوق را شامل می‌شود. در این رشته به بررسی شرایط محیطی و نحوه اجرا و پیگیری سیاست‌های اقتصادی پرداخته می‌شود. در این مطالعات بر عواملی مانند اطلاعات ناقص^۲، ناسازگاری زمانی ترجیحات^۳، مسائل مرتبط با اعتبار سیاست‌گذار و گروه‌های ذی‌نفع به‌عنوان موانعی مهم بر سر راه اصلاحات تأکید شده است. به بیان کلی، اقتصاد سیاسی تلاش دارد نتایج سیاسی و اقتصادی را با بررسی تعامل عوامل اقتصادی از یک سو و مشوق‌ها و محدودیت‌های سیاسی از سوی دیگر توضیح دهد. به این ترتیب، این نوع تحلیل اساساً ماهیتی مثبت دارد و سعی دارد انحراف از اصول بهترین راهکارهای دست اول را لحاظ کند. اقتصاد سیاسی به دنبال پاسخ به این سؤال است که چگونه محدودیت‌های سیاسی می‌توانند بر انتخاب سیاست‌ها و خروجی‌های اقتصادی متفاوت با سیاست‌های بهینه و، همچنین، نتایجی که این سیاست‌ها به همراه دارند تأثیر بگذارند؟ (قاسمی، ۱۳۸۸).

یکی از مسائل مهم اقتصادی، که به دلیل ماهیت بین‌نسلی با حاکمیت و دولت مرتبط است، موضوع صندوق‌های بازنشستگی است. هر چند این صندوق‌ها ذی‌نفعان مشخصی دارند، بعضاً به خاطر داشتن منابع مالی زیاد و به تبع آن جذابیتشان برای دولت‌ها با مدیریت مداخله‌ای توسط دولت‌ها مواجه هستند که همین مسئله باعث شده است سیاست بر این صندوق‌ها اثرگذار باشد. لذا، تنها تحلیل اقتصادی برای تحلیل این صندوق‌ها کافی نیست و باید از منظر اقتصاد سیاسی نیز به موضوع نگریست.

بازتوزیعی بودن اصلاحات بازنشستگی دلالت بر این دارد که این اصلاحات همواره برندگان و بازندگان دارد.

1- Maurice Dobb

2- Imperfect Information

3- Time Inconsistency of Preferences

صندوق‌های مستمری در ایران با رسیدن به بلوغ و یا حتی گذر از نقطهٔ سر به‌سری با مشکلات فراوانی روبرو شده‌اند و انتظار می‌رود که شدت و عمق این مشکلات در سال‌های آتی با افزایش همراه باشد. برای عبور از این بحران راهی جز اصلاحات وجود ندارد. اما باید توجه داشت که اصلاح نظام بازنشستگی مسئله‌ای کاملاً بازتوزیعی است و، از این رو، همواره برندگان و بازندگان دارد که نمی‌توانند زیان خود را جبران کنند. این مسئله مهم است؛ چراکه الگوی سیاسی پایه در این حالت نسبتاً متفاوت با تغییرات سیاسی است که مطابق با اصل پارتو یا کالدور-هیکس کارآمد هستند^۱ (پامپ، ۱۳۹۵). به همین دلیل، اصلاحات نظام بازنشستگی باید با رعایت ملاحظات سیاسی باشد. در این راستا، گزارش حاضر به دنبال بررسی اقتصاد سیاسی اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی ایران و ارائهٔ توصیه‌های سیاستی به سیاست‌گذاران برای طی بهتر فرایند اصلاحات است. این گزارش با مطالعهٔ اسناد و به‌ویژه اخذ نظر نخبگان اقتصادی و سیاسی به بررسی و موشکافی مسیر اصلاحات در ایران با شناخت ادبیات آن در دنیا می‌پردازد.

این گزارش در شش بخش سامان‌دهی شده است. پس از مقدمه، ادبیات نظری اقتصاد سیاسی اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی ارائه شده است. سپس، در بخشی با عنوان اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در جهان، دیدگاه مکاتب مختلف فکری در خصوص صندوق‌های بازنشستگی و نیز سایر عوامل مؤثر بر اصلاحات تبیین شده است. بخش چهارم به تشریح نظام تأمین اجتماعی در ایران اختصاص یافته و در بخش پنجم اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در ایران مورد مطالعه قرار گرفته است. در بخش ششم بستهٔ سیاستی پیشنهادی اصلاحات بازنشستگی و نظرات سیاسی در مورد اصلاحات صندوق‌ها ارائه شده است.

۱- در این حالت هیچ فردی ضرر نمی‌بیند.

۲- ادبیات نظری اقتصاد سیاسی اصلاحات در صندوق‌های بازنشستگی

هدف از ایجاد صندوق بازنشستگی در سطح انفرادی انتقال منابع فعلی به آینده است. با این کار، دغدغه داشتن مصرف کافی در سنین پیری برطرف خواهد شد؛ چراکه در این سنین به علت بازنشستگی دیگر در آمد کاری وجود ندارد.

از زمان پیدایش صندوق‌های بازنشستگی، برحسب شرایط جامعه، اقتصاد و بحران‌ها تغییراتی در طول زمان برای هم‌راستایی این صندوق‌ها با وضعیت جوامع ایجاد شده است. این اصلاحات عمدتاً در بطن تصمیمات اقتصادی-سیاسی و مبتنی بر اقتصاد سیاسی صورت گرفته است (قاسمی، ۱۳۸۸). تغییرات متعدد این صندوق‌ها و الگوی آن‌ها با استفاده از تجربیات گذشته سبب شده است که تقریباً تمام نظام‌های بازنشستگی در جوامع صنعتی تا حدود زیادی مبتنی بر اصل توازن در آمد و هزینه (PAYG¹) باشند. این بدین معناست که کارگران در زمان فعلی از طریق مالیات وضع شده بر در آمد کاری خود مزایای



1- Pay-As-You-Go:

طرح‌های بازنشستگی عمدتاً به سه صورت توازن در آمد و هزینه، اندوخته‌گذاری کامل و اندوخته‌گذاری جزئی تأمین مالی می‌شوند. در نظام بازنشستگی اندوخته‌گذاری کامل حق بیمه‌ها در حساب‌های انفرادی ثبت و سرمایه‌گذاری می‌شوند. سرمایه و سود جمعی سپرده‌های شاغلان در نظام بیمه‌ای پس از بازنشستگی بر مبنای جداول مربوط به امید زندگی به صورت پرداخت‌های بیمه‌ای در اختیارش قرار می‌گیرد. به علاوه، مدیریت این نظام یا مدیریت سرمایه آن در اختیار بخش خصوصی است. از بعد پرداخت مستمری‌ها نیز نظام‌های با مزایای معین (DB) در طرح‌های توازن در آمد و هزینه (PAYG) مورد استفاده واقع می‌شوند و سیستم‌های با حق بیمه معین (DC) در طرح‌های مبتنی بر اندوخته‌گذاری به اجرا گذاشته می‌شوند.

بازنشستگی جاری را پرداخت می‌کنند.

این مدل سبب ایجاد پیوندی ناگسستنی بین دو نسل خواهد شد؛ پیوندی که سبب می‌شود سیاست‌گذاری بر یکی الزاماً بر رفاه نسل دیگر اثر بگذارد. به‌عنوان مثال، تغییر در مزایای بازنشستگی و یا سهم پرداختی بلافاصله توسط مشارکت‌کنندگان احساس می‌شود. با وجود این پیوند، هرگونه سیاست‌گذاری موفق تحت این نوع نظام بازنشستگی در گرو لحاظ ملاحظات سیاسی در کنار دلایل اقتصادی است.

باتوجه به آنچه گفته شد، هرگونه تغییر در نظام بازنشستگی برندگان و بازندگان دارد. در ادبیات نظری، اصلاحات سیاسی، که عموماً اصلاح از نوع پارتو نیستند و یا امکان پیاده‌سازی نظام ساده برای جبران ضرر بازندگان را فراهم نمی‌کنند، جالب‌ترین و دشوارترین سؤالات را از لحاظ تحلیل به‌همراه دارند. اگر مسئله بازتوزیع وجود نداشته باشد، تحلیل اصولی و سنتی اقتصاد می‌تواند خواص و بازدهی نظام‌های مختلف (و یا سیاست‌های پیشنهادی برای این موضوع) را با هم مقایسه کند و، در نهایت، پیاده‌سازی بهترین نظام ممکن را پیشنهاد دهد (که در آن معیار پارتو یکی از شیوه‌های ممکن برای تعیین میزان «مطلوبیت» است). با این حال، زمانی که با مسئله بازتوزیع مواجه هستیم، این رویکرد دیگر اعتبار ندارد. در این صورت، هیچ‌گونه اصلاحی از نوع پارتو وجود ندارد، مسئله بازتوزیع به مشکل اصلی تبدیل می‌شود و نحوه تصمیم‌گیری سیاسی اهمیت پیدا می‌کند. تحلیل این دسته از مشکلات اساساً «سیاسی» است، به این خاطر که باید محیط سیاسی بررسی شود تا مشخص گردد کدام راهکارها عملی و کدام راهکارها غیرممکن هستند. در این شرایط، تحلیل اصولی اقتصاد دیگر کافی نیست (پامپ، ۱۳۹۵).

تحت چنین شرایطی باید ائتلافات مختلف رأی‌گیری و، همچنین، ساختار سازمانی فرایند تصمیم‌گیری را لحاظ کرد؛ یعنی، چه کسی می‌تواند رأی دهد، نحوه انتخاب نمایندگان چگونه است و اختیار تنظیم برنامه در دست چه کسی است، حد نصاب چقدر است، آیا امکان واگذاری وجود دارد و غیره. باتوجه به این پیچیدگی‌های خاص، اقتصاد و علوم سیاسی هر دو شاهد ظهور گرایشاتی بوده‌اند که به‌طور مشخص با این ابعاد سروکار دارند. سرآغاز این گرایشات آثار مهم داونز^۱ (۱۹۵۷) و آرو^۲

1- Downs

2- Arrow

(۱۹۶۳) و ایجاد «انتخاب اجتماعی» به عنوان رشته‌ای مجزا بود که با مطالعه «انتخاب عمومی» و آنچه اکنون با نام «اقتصاد سیاسی نوین»، «اقتصاد سیاسی» و «نظریه صوری سیاسی» شناخته می‌شود همراه و تکمیل شده است (همان منبع).

فارغ از تعریف دقیق اقتصاد سیاسی، نکته اصلی این است که خروجی‌های سیاسی حاصل دو عامل هستند: ترجیحات عوامل دخیل و نهادهای سیاسی و اقتصادی که این ترجیحات از طریق آن‌ها تجمیع می‌شوند. از این رو، مدل‌سازی اثر این عوامل بر صندوق‌های بازنشستگی و اصلاح آن مستلزم درک عمیق اولویت‌های رأی‌دهندگان و، همچنین، محیط سیاسی است که در آن چنین اقدامی انجام می‌شود. این مسئله در مورد هر نوع اصلاح در نظام بازنشستگی صدق می‌کند، فارغ از اینکه این اصلاح پارامتری (یعنی تغییرات در سهم پرداختی فرد، میزان مزایا و یا شرایط احراز مزایا) و یا غیرپارامتری (انتقال جزئی و یا کلی به نظام‌های از پیش تأمین‌اعتبار شده) باشد.

۲-۱- تحلیل اقتصاد سیاسی نظام‌های بازنشستگی

نظام‌های بازنشستگی، که در حدود اوایل قرن بیستم ایجاد شدند، یکی از اجزای حرکت به سمت نظام‌های بیمه و رفاه همگانی بودند. اولین نظام بازنشستگی اجباری در آلمان توسط صدراعظم آن به نام بیسمارک ایجاد شد (برای بررسی تاریخی به آثار فیش^۱، ۲۰۰۰؛ هاترندل^۲، ۲۰۰۱؛ و هوهن^۳، ۲۰۰۴ رجوع شود)؛ قانونی که با نام بیمه افراد ناتوان و سالخورده در سال ۱۸۸۹ شناخته می‌شود یک نظام دارای تأمین اعتبار و مرتبط با درآمد است و بخشی از یک بسته کامل از اصلاحات اجتماعی محسوب می‌شود. اندکی بعد، در سال ۱۹۱۳، سوئد اولین نظام بازنشستگی جامع را معرفی کرد. از سوی دیگر، ایالات متحده اولین نظام جامع را در سال ۱۹۳۵ و با قانون تأمین اجتماعی معرفی کرد. نکته جالب این است که حتی نظام‌هایی که در ابتدا دارای تأمین اعتبار بودند، اندکی بعد، بنا به دلایل مختلف، مثل جنگ و تورم بالا، سرمایه خود را از دست دادند و تبدیل به نظام‌های PAYG شدند.

آثار سیاسی بسیاری هستند که دلایل معرفی سازوکارهای دولت رفاه را تحلیل می‌کنند

1- Fisch

2- Haerendel

3- Hohn

و بر نقش شهری شدن، صنعتی شدن و افول خانواده‌های پرجمعیت (ویلنسکی^۱، ۱۹۷۵)، افزایش تعداد افراد دارای حق رأی (عجم اوغلو و رابینسون^۲، ۲۰۰۰) و قدرت فزاینده جناح‌های چپ‌گرا و اتحادیه‌های کارگری (کورپی و پالمه^۳، ۲۰۰۳) تأکید می‌کنند.

از دید اقتصادی، نیاز به نظام همگانی اجباری اغلب با رفتار کوتاه‌بینانه در سپرده‌گذاری فردی و ناقص‌بودن بازارهای مالی توجیه می‌شود (دایموند^۴، ۲۰۰۴). در مورد استدلال اخیر، این فرضیه وجود دارد که افراد کوتاه‌بین به اندازه کافی برای بازنشستگی خود پول پس‌انداز نمی‌کنند. برخی این فرضیه را مطرح کرده‌اند که افراد تمایل دارند در برنامه‌های مصرفی خود به شکلی نامعقول و با استفاده از نرخ تنزیل بالاتر برای آینده نزدیک در مقایسه با آینده دور تجدیدنظر کنند (آنجلتوس^۵، ۲۰۰۱). همه این دلایل نشان‌دهنده نیاز به مداخله دولت از بالا است.^۶ دومین استدلال در حمایت از برنامه بازنشستگی همگانی و اجباری به این موضوع اشاره دارد که بازارهای مالی خصوصی به علت مشکلات گزینش غلط امکانات کافی را برای پرداخت سالانه مزایای بازنشستگی ندارند. افزون‌براین، تنها تعداد اندکی از خانوارها اقدام به پرداخت سالانه می‌کنند (دایموند، ۲۰۰۴: ۶). این در حالی است که پس‌انداز برای سنین پیری باید به اندازه‌ای باشد که از وجود امکانات کافی برای مصرف بعد از بازنشستگی اطمینان حاصل شود. از این رو، خطر تمام‌شدن اعتبارات در سن پیری وجود دارد. به همین خاطر، به نظر می‌رسد اجرای برنامه اجباری توسط دولت راهکار مناسبی باشد.

۲-۲- اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی

پس از جنگ جهانی دوم، نظام مستمری در بسیاری از کشورهای جهان، از جمله کشورهای که عضو سابق اتحاد جماهیر شوروی بودند، از نوع توازن در آمد و هزینه و به

1- Wilensky

2- Acemoglu and Robinson

3- Korpi and Palme

4- Diamond

5- Angeletos

۶- البته این استدلال این سؤال را به همراه دارد که چرا رأی‌دهندگان کوتاه‌بین باید دولتی دوراندیش انتخاب کنند و یا بعد از رسیدن به مقامات دولتی با دوراندیشی عمل کنند. برای بررسی این موقعیت به اثر هومبورگ (۱۹۸۸) مراجعه شود.

شکل مزایای معین بود.^۱ در این نوع نظام مستمری مزایای پرداختی به بازنشستگان فعلی از محل حق بیمه دریافتی از شاغلین فعلی تأمین مالی می‌شود و، در مقابل، به شاغلین فعلی تضمین داده می‌شود که مزایای مستمری آن‌ها نیز از نسل شاغل آتی تأمین خواهد شد. با افزایش امید زندگی و طول عمر افراد تعهدات نظام‌های مستمری در بسیاری از کشورهای جهان افزایش یافت و آن‌ها را با مشکلات اساسی روبرو کرد. این مشکلات در کشورهای اروپای شرقی، که فرایند گذار از اقتصاد دستوری^۲ به اقتصاد آزاد را نیز دنبال می‌کردند، با افزایش بیکاری و افزایش اندازه اقتصاد سایه در آن‌ها دوچندان شد. سیاست تشویق بازنشستگی پیش‌از موعد در این کشورها برای کاهش بیکاری و جایگزین نمودن نیروی کار جوان به‌جای نیروی کار پیر بدهی ضمنی نظام‌های مستمری^۳ و نرخ وابستگی را در این کشورها به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش داد.

در ابتدا سعی شد با انجام اصلاحات پارامتری^۴ مانند کاهش مزایای مستمری، افزایش حق بیمه و یا افزایش سن بازنشستگی بر این مشکلات غلبه شود، اما دامنه بحران تا جایی پیش رفت که اعمال اصلاحات پارامتری نیز دیگر قادر به حل این بحران نبود. بنابراین، بسیاری از کشورها اصلاح ساختاری نظام مستمری و گذار به نظام مستمری اندوخته‌گذاری^۵ را در دستور کار خود قرار دادند که به‌موجب آن، مزایای بازنشستگی افراد از محل پس‌انداز آن‌ها در زمان پیش از بازنشستگی تأمین مالی می‌شد.

الگویی که بسیاری از این کشورها در پیش گرفتند الگوی چندلایه^۶ بانک جهانی

۱- در نظام بازنشستگی مبتنی بر مزایای معین (DB) بهره‌مندی مستمری‌بگیران بر حسب متغیرهایی نظیر سنوات خدمت و میزان دریافتی بیمه‌گذار در زمان اشتغال محاسبه می‌شود و حق بیمه‌های پرداختی به‌صورت مستقیم در محاسبه حقوق بازنشستگی اعمال نمی‌شود، درحالی‌که در نظام بازنشستگی مبتنی بر حق بیمه معین (DC) میزان بهره‌مندی مشترک از صندوق در زمان بازنشستگی بر حسب میزان مشارکت در زمان اشتغال یا، به بیان بهتر، بر حسب میزان حق بیمه پرداختی معین می‌شود.

2- Command Economy

3- Implicit Pension Debt

4- Parametric Reforms:

در اصلاحات پارامتری سعی بر این است که از طریق تعدیل پارامترها با توجه به تحولات جمعیتی و اقتصادی و بدون تغییر نظام مستمری میزان پایداری صندوق افزایش یابد.

5- Fully-Funded System

6- Multi-Pillar Model

(۱۹۹۴) بود. این الگو از سه لایه تشکیل می‌شود:

○ لایهٔ اول: لایهٔ اجباری که پرداخت‌های حمایتی را دربر گرفته و از محل مالیات‌های عمومی تأمین مالی می‌شود.

○ لایهٔ دوم: لایهٔ اجباری که افراد برای تأمین مالی مزایای مستمری خود باید پس‌انداز کنند. مدیریت این منابع توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد.

○ لایهٔ سوم: به‌صورت اختیاری بوده و مختص افرادی است که می‌خواهند پوشش‌های بیشتری را در زمان بازنشستگی خود داشته باشند.

الگوی پیشنهادی بانک جهانی به دلیل تأکید بر خصوصی‌سازی بیمه‌های اجتماعی و دور کردن آن از سازوکار بازتوزیعی با واکنش‌های منتقدانهٔ بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی و اجتماعی جهان مواجه شد.^۱ به موازات این طرح، سازمان بین‌المللی کار و کمیسیون اروپایی نیز طرح‌های دیگری را با همین عنوان و البته با تأکید بر نقش بازتوزیعی بیمهٔ اجتماعی و تداوم مسئولیت دولت‌ها در این لایه ارائه کردند و همایش‌های علمی متعددی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی برای بررسی این نظریه‌ها برگزار شد. این تضارب آرا موجب شد که در طرح بانک جهانی تعدیل‌هایی صورت گیرد تا کشورهای مختلف بتوانند متناسب با شرایط و نیازهای خاص خود نظام‌های تأمین اجتماعی چندلایه را به‌صورت‌های متفاوت طراحی و اجرا کنند. در این راستا، در گزارشی که از سوی بانک جهانی در سال ۲۰۰۲ منتشر شده نظام مستمری چندلایهٔ موردنظر این بانک دارای پنج لایه به شرح زیر است (گرچی پور، ۱۳۹۵):

○ لایهٔ صفر به‌صورت غیربیمه‌ای است که تأمین‌کنندهٔ سطح حداقل حمایتی به شکل مستمری اجتماعی است. هدف اصلی این لایه مقابله با فقر و کمک به افراد در شرایط اضطراری است.

○ لایهٔ اول به‌صورت بیمه‌ای است که با سطوح درآمد مرتبط بوده و هدف

۱- بیست‌وسه کشور برخی از انواع خصوصی‌سازی بازنشستگی را انجام دادند که سیزده کشور از این کشورها در آمریکای لاتین و حوزهٔ کارائیب و ده کشور دیگر در اروپای شرقی و مرکزی قرار داشتند. این اصلاحات با شیلی، به‌عنوان پیشگام، در سال ۱۹۸۱ آغاز و با رومانی در سال ۲۰۰۸ پایان یافت. شایان ذکر است که شکست اولیه در طراحی و عملکرد نظام‌های بازنشستگی خصوصی پس از اجرا به تصحیح (اصلاحات جزئی) آن‌ها، به‌عنوان مثال در آرژانتین (۲۰۰۳-۰۷)، بولیوی (۲۰۰۷-۰۸)، و مجارستان (۲۰۰۰-۰۹)، منجر شد. اما، این اصلاحات مشکلات اساسی را برطرف نمی‌کرد. به همین دلیل، این کشورها به اصلاحات مجدد نظام بازنشستگی خود دست زدند (برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به مسالاگو، ۱۳۹۴).



آن جایگزینی بخشی از درآمد افراد است. در این لایه مخاطراتی از قبیل افت درآمد ناشی از مخاطرات سیاسی و جمعیتی و نااطمینانی‌های ناشی از نوسانات بازار پوشش داده می‌شود.

لایه دوم ضرورتاً به صورت حساب پس‌انداز انفرادی و اجباری است.

لایه سوم شامل تدابیری اختیاری است که به شکل‌های مختلف مانند حساب‌های انفرادی، طرح‌های با مشارکت کارفرما، سیستم‌های مبتنی بر مزایای معین یا حق بیمه معین بوده و از انعطاف‌پذیری لازم برای سازگاری با شرایط برخوردار است. این لایه مخاطرات ناشی از ریسک سرمایه‌گذاری و مدیریت خصوصی بر دارایی‌ها را پوشش می‌دهد و، همچنین، جبران‌کننده محدودیت‌های موجود در سایر لایه‌ها نیز خواهد بود.

لایه چهارم نظام حمایت (مالی و غیرمالی) از سالمندان به صورت بین نسلی و درون خانوادگی است که شامل مراقبت‌های سلامت و نیز تأمین لوازم زندگی است.

بسیاری از کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهای اروپایی و آمریکای لاتین، اجرای نظام‌های چندلایه را در پیش گرفتند. نظام‌های چندلایه موجود بدون کمک و یا با کمک و دخالت بانک جهانی شکل گرفته‌اند که از ابعاد مختلفی تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند. شاید بتوان گفت کلیدی‌ترین بعد تفاوت آن‌ها در سهم نسبی بخش خصوصی و عمومی در مدیریت این نظام است. به‌عنوان مثال، در آمریکای لاتین، شیلی به‌طور کامل نظام PAYG عمومی خود را کنار گذاشت، حال آنکه اروگوئه سهم کمتری را به بخش خصوصی داد. تفاوت اصلاحات صورت گرفته در کشورهای مختلف تا حدود زیادی از دو مقوله اثر گذار مهم بر نحوه اصلاح نظام بازنشستگی ناشی می‌شود: تفاوت در میراث‌های سیاست‌گذاری و ساختارهای نهادی و تفاوت در گروه‌های مختلف ذی‌نفعان.^۱

بررسی‌ها در خصوص اصلاحات کشورهای مختلف نشان می‌دهند که شدت و سرعت اصلاحات در کشورها با یکدیگر متفاوت بوده است؛ در برخی از آن‌ها اصلاح نظام مستمری با شدت و سرعت بالایی صورت گرفته، حال آنکه در برخی دیگر،

۱- در این خصوص در بخش بعدی توضیحاتی ارائه می‌شود.

علاوه بر اینکه دامنهٔ اصلاحات کمتر بوده، فرایند اصلاحات نیز به‌کندی انجام شده است. سؤالی که از این مشاهده به‌ذهن می‌رسد این است که چه عواملی بر شدت و سرعت اصلاحات صورت گرفته در نظام مستمری تأثیر گذار هستند؟ آیا عوامل نهادی و سیاسی می‌توانند بر میزان و سرعت فرایند اصلاح تأثیر گذار باشند؟ در این صورت جهت این تأثیر چگونه است؟

در پاسخ باید اشاره کرد که سیاست بازنشستگی در درجهٔ اول یک مسئلهٔ سیاسی است. هرگونه اصلاح نظام بازنشستگی تا حدود زیادی تغییر در سیاست بازتوزیع است و، در نهایت، یک الگوی اقتصاد سیاسی از اصلاح نظام بازنشستگی ایجاد می‌شود که به‌صورت مشخص ترجیحات سیاسی گروه‌های سنی مختلف را لحاظ می‌کند. بدیهی است که کل فرایند سیاسی، شامل معرفی سیاست قبل از انتخابات و نحوهٔ شکل‌گیری دولت، چانه‌زنی به‌هنگام قانونگذاری و شکل‌گیری سیاست، بر طراحی اصلاحات نظام بازنشستگی و امکان پیاده‌سازی آن اثر گذار است.

باید توجه داشت که شرایط کنونی جوامع به‌گونه‌ای شده است که الزاماً باید تغییراتی در سیاست‌های مربوط به صندوق‌های بازنشستگی آنها صورت گیرد. کاهش تعداد جمعیت در سن کار و افزایش هم‌زمان تعداد مستمری‌بگیران دلالت بر این دارد که باید درصد مشارکت و یا میزان مزایای پرداختی تغییر کند؛ زیرا پیش‌بینی می‌شود تغییرات جمعیتی قابل‌ملاحظه باشد، به‌گونه‌ای که انتظار می‌رود در سال ۲۰۵۰ نسبت وابستگی در حوزهٔ اتحادیهٔ اروپا تقریباً به میزان ۳۰ درصد افزایش و تعداد افراد در سن کار تقریباً به اندازهٔ ۱۶ درصد کاهش یابد (بانک مرکزی اروپا، ۲۰۰۶). البته، مقدار نسبت وابستگی در کشورهای غربی متفاوت است: انتظار بر این است که اسپانیا، ایتالیا و ژاپن بیشترین نسبت وابستگی (به ترتیب ۰/۶۸، ۰/۶۵ و ۰/۷۲) را تا سال ۲۰۵۰ داشته باشند، در حالی که این نسبت برای انگلستان و آمریکا کمترین مقدار را دارد (به ترتیب ۰/۳۸ و ۰/۳۲). باوجود این، روند مشاهده‌شده برای این نسبت تقریباً در همه‌جا یکسان است (پامپ، ۱۳۹۵).

سالخوردگی جمعیت پیامدهای اقتصادی سنگینی به‌همراه دارد و نظام‌های بازنشستگی را تحت فشار قرار می‌دهد. مطالعات نشان می‌دهند که سالخوردگی، نه‌تنها تبعات اقتصادی کلان هم در سطح داخلی و هم در سطح فرامرزی دارد، بلکه منجر به برهم‌خوردن تعادل نظام‌های بازنشستگی نیز می‌شود. در نتیجه، در بسیاری از کشورها

ارزش فعلی مزایای موردانتظار آتی به هیچ وجه با ارزش فعلی درآمدهای موردانتظار آتی برابری نمی کند. به همین دلیل، سالخوردگی جمعیت و تأثیرات عمیق آن تداوم نظام های بازنشستگی در حکومت های مردم سالار صنعتی غربی را به خطر می اندازد. برای اجتناب از این اثرات، اعمال اصلاحات در نظام های بازنشستگی ضرورت دارد.

۲-۳- محدودیت های سیاسی در اجرای اصلاحات

وقتی رهبران کشورها می خواهند اصلاحات اقتصادی انجام دهند، نه تنها به پیامدها و محدودیت های اقتصادی آن توجه می کنند، بلکه محدودیت های سیاسی را نیز در نظر می گیرند؛ مثل اینکه ممکن است علیه اصلاحات اقتصادی اعتراض شود و از آن حمایت نشود. لذا باید اصلاحات اقتصادی طوری طراحی شود که حداکثر حمایت سیاسی را جلب و بر موانع سیاسی غلبه کند. این طراحی سیاست ها ممکن است به شکل دفعی یا تدریجی باشد و بسته های حمایتی را نیز شامل شود. سؤالی که اینجا مطرح می شود این است که چرا برخی مواقع سیاست های اصلاحات اقتصادی به طور کلی متوقف می شوند، مورد حمایت قرار نمی گیرند یا مخالفت می شوند؟

وقتی محدودیت های سیاسی می تواند مانع از انجام اصلاحات اقتصادی شود، آیا نمی شود نتیجه گرفت که برای انجام اصلاحات اقتصادی دیکتاتوری از دموکراسی بهتر است؟ در دموکراسی محدودیت های سیاسی از رفتار رأی دهی ناشی می شود؛ اینکه چطور می توان رأی موافق اکثریت را در ائتلاف، مجلس و سایر نهادهای سیاست گذاری کسب کرد. اما دیکتاتور هم با محدودیت هایی روبه روست؛ در دیکتاتوری ها محدودیت های سیاسی به این شکل ایجاد می شوند که مردم ممکن است قیام و شورش کنند یا شخص دیکتاتور توسط رقبا به چالش کشیده شود. لذا، در دیکتاتوری این محدودیت ها متنوع تر ولی غیر مشخص تر است.

علاوه بر این، فرض بر این است که دیکتاتور می داند اصلاحات اقتصادی چیست و مردم نمی دانند که می شود در مورد این فرض مناقشه کرد. باید توجه کرد که در مورد اثرات اصلاحات اقتصادی نااطمینانی وجود دارد و باید واکنش مردم را دید تا از تأثیرات آن به خوبی آگاه شد. گاه مردم واقعاً از تغییرات زیان می کنند و نارضایتی شان را نشان می دهند. گاهی اوقات مردم از مزایای این اصلاحات اقتصادی خبر ندارند یا خیلی نسبت به آن مطمئن نیستند. گاه کسانی که از انجام اصلاحات اقتصادی

متضرر می‌شوند مطمئن نیستند که در آینده زیان آن‌ها جبران می‌شود. با وجود این نااطمینانی‌ها، اعتبار رهبران در نزد مردم برای انجام اصلاحات اهمیت زیادی می‌یابد. وقتی رهبران اعتبار کمتری نزد مردم داشته باشند، اجرای اصلاحات برای آن‌ها مشکل خواهد بود.

نااطمینانی در اقتصاد سیاسی در دو سطح مطرح می‌شود: نااطمینانی در سطح فردی و نااطمینانی در سطح کلان. مقصود از نااطمینانی در سطح فردی این است که افراد نمی‌دانند که در زمرهٔ برندگان خواهند بود یا بازندگان، ولی می‌دانند که اصلاحات اساساً خوب است. نااطمینانی در سطح کلان به این معنی است که مشخص نیست، در مجموع، پیامد اصلاحات اقتصادی خوب خواهد بود یا بد، چراکه گاه پیامد اصلاحات فاجعه‌بار است.

آزمون‌های تدریجی بهترین روش برای مواجهه با این نااطمینانی‌ها و تصمیم برای اجرای اصلاحات در سطح جمعی هستند؛ به این معنی که گاه اصلاحات فقط در یک منطقه از کشور اعمال می‌شود یا، هنگامی که دایرهٔ اصلاحات وسیع است، صرفاً یک بخش آن اجرا می‌شود. اگر نتایج اجرای اصلاحات مطلوب بود، آن را به همهٔ بخش‌ها تعمیم می‌دهند یا تصمیم می‌گیرند که کار را ادامه دهند یا خیر. به‌عنوان مثال، چین اصلاحات را از روستاها شروع کرد و اصلاحات در شهرها را خیلی دیرتر انجام داد. در چین، این آزمون‌ها در برخی مناطق خاص (مناطق آزاد خاص صادرات) انجام شد و، پس از مشاهدهٔ نتایج مطلوب، اجرای اصلاحات ادامه یافت. در واقع، آزمون‌گرایی^۱ همان تدریجی‌گرایی^۲ است.

نکته‌ای که در خصوص شیوهٔ تدریجی‌گرایی مطرح می‌شود این است که مخالفان ممکن است در حین مسیر شریاطی را برای مقاومت در برابر ادامهٔ کار فراهم کنند. معمولاً در این موارد نحوهٔ زمان‌بندی سیاست‌ها بسیار مهم است؛ باید اول سیاست‌هایی که بیشترین شانس موفقیت را دارند اعمال کرد، زیرا در صورت موفقیت آن‌ها، حمایت لازم برای برداشتن گام بعدی ایجاد می‌شود.

یک محدودیت سیاسی این است که در برخی مواقع سیاستمداران می‌دانند باید

1- Experimentation

2- Gradualism

اصلاحاتی انجام شود و صرفاً دنبال منافع زودگذر سیاسی خود نیستند، اما تضمینی وجود ندارد که بعداً سیاستمدارانی از این دست روی کار آیند. به همین دلیل، این احتمال را می‌دهند که اگر اصلاحات را به شیوه تدریجی اجرا کنند، با روی کار آمدن سیاستمداران دیگر اصلاحات متوقف شود. لذا، شیوه دفعی را برای اجرای اصلاحات برمی‌گزینند. اما در مقابل این استدلال باید اشاره کرد که در روش دفعی نیز همین خطر وجود دارد؛ یعنی ممکن است سیاستمدارانی روی کار آیند که به شکل دفعی سیاست‌های معکوسی را اعمال کنند. این موضوعات دقیقاً به اعتبار رهبران برمی‌گردد. اگر مردم به رهبرانشان اعتماد نداشته باشند یا مطمئن نباشند که رهبران بعدی رهبران خوبی هستند، به سختی از اصلاحات حمایت می‌کنند (رونالد، ۱۳۹۱).

۲-۴- مطالعات نظری در خصوص اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی

محققان شاهد تفاوت‌های زیادی در زمان اجرا و شدت اصلاحات بازنشستگی در کشورها بوده‌اند که به‌تنهایی با سالخوردگی قابل‌توجیه نیست. متأسفانه، مطالعات کمی اندکی در زمینه عوامل تعیین‌کننده اندازه صندوق بازنشستگی و اصلاح آن وجود دارد، ولی همین تعداد اندک، همچون مطالعات بریر و کریگ^۱ (۱۹۹۷)، جیمز و بروکز^۲ (۲۰۰۱)، بروکز و ویور^۳ (۲۰۰۵) و مولیگان^۴ و همکاران (۲۰۰۲)، نیز ساختار سنی را تنها عامل مهم نمی‌دانند. دلایل بسیار زیادی درباره این مسئله ارائه شده است که باتوجه به اهمیت عوامل سیاسی در اصلاحات بازتوزیعی دور از انتظار نیست. با این حال، تحلیل‌های موجود در خصوص نقش سیاست در اصلاح نظام امنیت سالخوردگان کافی نبوده است، اگرچه توجه صاحب‌نظران بسیاری را در دهه اخیر به خود جلب کرده است. صاحب‌نظران سیاسی فاصله زیادی تا ارائه یک نظریه و تحلیل در زمینه سیاست‌های بازنشستگی و اصلاح آن دارند (پامپ، ۱۳۹۵).

رویکرد سیاسی تحلیل نظام‌های بازنشستگی در چهارچوب مدل‌های نسل‌های هم‌پوشان (OLG^۵) اولین گام مفید در اضافه کردن ساختار سیاسی به تحلیل نظام‌های

1- Breyer and Craig

2- James and Brooks

3- Weaver

4- Mulligan

5- Overlapping Generations Model

بازنشتی بوده است. این مطالعات، که اولین آن‌ها اثر مهم براونینگ^۱ (۱۹۷۵) است، به‌طور مشخص نظام بازنشتی را به‌صورت نتیجه یک فرایند رأی‌گیری اکثریت مدل کرده‌اند. سپس، رأی‌گیری مکرر (مثل اسجوبلوم^۲، ۱۹۸۵؛ و بولدین و روستیکینی^۳، ۲۰۰۰) و رأی اکثریت قاطع به آن اضافه شده است (مثل آزاریادیس و گالاسو^۴، ۲۰۰۲). اما نقش نهادهای زیر نظر دولت منتخب و رقابت انتخاباتی کمتر مورد توجه بوده است. این مسئله در نقطه مقابل مطالعه سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری قرار دارد. برای مثال در حوزه سیاست مالی، که مکانیسمی برای انتقال منابع میان نسل‌ها از طریق انباشت بدهی عمومی دارد، تأثیر نهادهای انتخاباتی (توسط آستن-اسمیت^۵، ۲۰۰۰؛ و لیزری و پرسیکو^۶، ۲۰۰۱)، الگوی رقابت سیاسی (توسط پرسون و تابلینی^۷، ۱۹۹۹؛ ۲۰۰۳) و اثر چانه‌زنی قانونی (توسط فرجان و کرهیل^۸، ۱۹۸۷؛ پرسون و همکاران، ۲۰۰۰؛ و گروسمن و هلپمن^۹، ۲۰۰۸) بیشتر مورد تحلیل و آزمون تجربی قرار گرفته است. این مدل‌های سیاسی نقش زیادی در درک ما از سیاست مالی و مسیر انباشت بدهی داشته‌اند. باین‌حال، هنوز این اطلاعات کاملاً به حوزه سیاست بازنشتی و اصلاح آن تعمیم داده نشده است (همان منبع).

بیشتر آثار مرتبط در حوزه علوم سیاسی رویکرد متفاوتی در قبال اصلاحات نظام بازنشتی دارند. آثار نظری بر گزارش‌هایی گسترده درباره تحول وضع کلی رفاه اتکا دارند. از این رو، به نظر اسپینگ-اندرسن^{۱۰} (۱۹۹۰) نظام بازنشتی بخشی از یک نظام رفاه خاص محسوب می‌شود. توضیحات ارائه شده در این زمینه مبتنی بر پیامدهای صنعتی‌سازی (ویلنسی، ۱۹۷۵)، نفوذ سیاسی احزاب جناح چپ و اتحادیه‌های صنفی

-
- 1- Browning
 - 2- Sjoblom
 - 3- Boldrin and Rustichini
 - 4- Azariadis and Galasso
 - 5- Austen-Smith
 - 6- Lizzeri and Persico
 - 7- Persson and Tabellini
 - 8- Ferejohn and Krehbiel
 - 9- Grossman and Helpman
 - 10- Esping-Andersen

(هوبر و استفانس^۱، ۲۰۰۱)، تأثیر تجزیه نظام سیاسی توسط عوامل دارای قدرت و تو (بونولی^۲، ۲۰۰۰) و یا در مورد اصلاحات، راهبردهای شانه‌خالی کردن از اشتباهات توسط سیاست‌گذاران (میلز و پیرسون^۳، ۲۰۰۱) هستند. با وجود این، هنوز چهار چوبی پیوسته و دقیق در این زمینه تدوین نشده است (همان منبع).

از سوی دیگر، بیشتر آثار تجربی شامل مطالعات موردی برای تبیین الگوهای حاکم بر اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی هستند (ایمرگوت^۴ و همکاران، ۲۰۰۷). باید توجه داشت مطالعات موردی برای بررسی ممکن بودن استدلال‌های انتزاعی در عمل مفید هستند، ولی برای مطالعه تمایز میان فرضیات مختلف و ارزیابی قدرت توضیحی نسبی آن‌ها ابزارهای خامی محسوب می‌شوند. محدود بودن تعداد مواردی که هر صاحب نظر می‌تواند بر آن‌ها تسلط داشته باشد منجر به ایجاد درجه آزادی محدود برای انجام آزمون‌های سیستماتیک می‌شود (آیخنگرین^۵، ۱۹۹۸).

افزون بر این، آنچه فقدان آن در آثار علوم سیاسی بیشتر احساس می‌شود، تحلیل صوری و به دست آوردن ترجیحات سیاسی برای اصلاح نظام بازنشستگی در میان رأی‌دهندگان است. همچنین، تحلیلی درباره نحوه شکل‌دهی به این ترجیحات به وسیله تحولات جمعیت‌شناسی، مشوق‌های اقتصادی و محیط سیاسی وجود ندارد. از این رو، با اطمینان می‌توان گفت دانش فعلی ما درباره الگوهای سیاسی حاکم بر نظام بازنشستگی، در بهترین حالت، ناقص است (قاسمی، ۱۳۸۸).

1- Huber and Stephens

2- Bonoli

3- Myles and Pierson

4- Immergut

5- Eichengreen

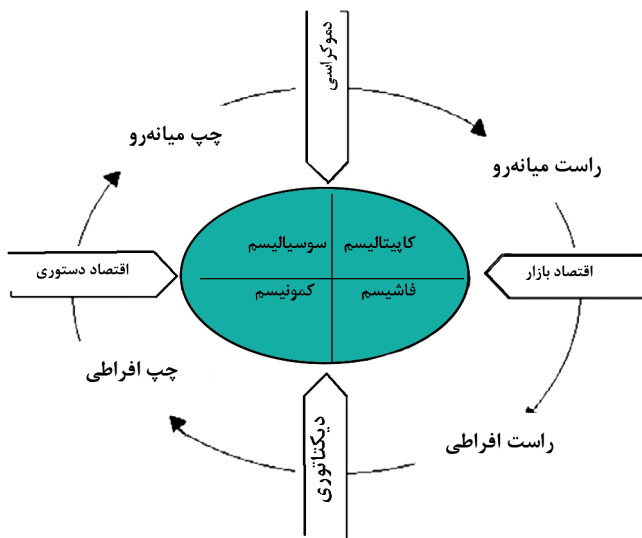
۳- دلایل تفاوت نحوه اجرای اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در کشورها

تأمین اجتماعی و، به‌طور خاص‌تر، مسئله بازنشستگی از جمله مواردی است که از ابتدای شکل‌گیری علم اقتصاد به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم مورد توجه بوده است. انتظار اینکه دو‌یست‌وچند سال قبل نظام‌های بیمه‌ای به شکل امروز مشغول به کار بوده‌اند، چندان منطقی نیست، اما از آنجا که انتظار می‌رود این امر در وهله نخست در حیطه وظایف دولت قرار گیرد، مکاتب اقتصادی مختلف درباره آن به کرات اظهار نظر کرده‌اند. نکته مهم‌تری که این مسئله کاربردی را به اختلاف‌نظری مکتبی تبدیل می‌کند پیوند عمیق آن با مفاهیمی همچون عدالت، انصاف و برابری است.

امروزه بحث اصلاح نظام بازنشستگی در بخش عمومی تمامی کشورها به‌شدت مورد توجه قرار گرفته است. در سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه این نکته پذیرفته شده است که بیشتر نظام‌های فعلی بازنشستگی از نظر مالی دوام نمی‌آورند و با بروز سالمندی جمعیت باید اصلاحات اساسی برای جلوگیری از کسری شدید بخش عمومی و کاهش زمان‌های پس‌انداز ملی صورت گیرد. حال اینکه این اصلاح چطور باید باشد، نظر مکاتب مختلف در این باره چیست، و اساساً چه فرایندهایی بر این اصلاحات مؤثر است، موضوع بحث این بخش است؛ چراکه این مباحث می‌تواند عوامل مؤثر بر نحوه اجرای اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی را مشخص کند و در سیاست‌گذاری برای ایران مفید واقع شود.



خروجی‌های سیاسی حاصل ترجیحات بازیگران و نهادهای سیاسی و اقتصادی، که این ترجیحات از طریق آن‌ها تجمیع می‌شوند، است. اقتصاد سیاسی به چگونگی تأثیر محدودیت‌های سیاسی بر انتخاب سیاست‌ها و خروجی‌های اقتصادی متفاوت با سیاست‌های بهینه می‌پردازد. در این زمینه چند مکتب اصلی وجود دارد که در شکل زیر نشان داده شده است.



Δ شکل ۱- مکاتب در اقتصاد سیاسی

در ادامه، ضمن معرفی مختصر دیدگاه این مکاتب از منظر اقتصاد سیاسی، نظر هر مکتب در مورد صندوق‌های بازنشستگی و اصلاحات آن‌ها ارائه می‌گردد.

▲ سوسیالیسم^۱ (نظام بازنشستگی، ابزار تحقق جامعه متعالی)

واژه سوسیالیسم (جامعه‌باوری) در زبان فرانسه به معنای اجتماعی است. در انگلیسی سوسیالیسم سیاستی است که هدف آن نظارت جامعه بر ابزار تولید و اداره آن‌ها به سود همگان است. البته، این تعریف جامع نیست، زیرا نظارت عمومی بر اموال و تولید

1- Socialism

معنای وسیعی دارد. اما بهترین مشخصه سوسیالیسم برتری جامعه و سود همگانی بر نظریه فردگرایی و سود فردی است. سوسیالیسم به انواع متعددی، مانند سوسیالیسم لیبرال، مارکسی، نوین، تکاملی، فایان، صنفی و پارلمانتر و اقسام دیگر، تقسیم می‌شود.

باتوجه به اینکه در سوسیالیسم جامعه از اهمیت بسیاری برخوردار است، به نظام تأمین اجتماعی نیز بهای زیادی داده می‌شود؛ به همین دلیل، در کشورهای تحت حکمرانی این ایدئولوژی گسترده‌ترین نظام‌های تأمین اجتماعی مشاهده می‌شود.

از نقطه نظر این مکتب، قاعدتاً اصلاحات نظام بازنشستگی باید هرچه بیشتر در جهت تأمین نیازهای بازنشستگان و تأمین زندگی رضایت‌بخش و عزت‌مند در اواخر دوران عمر باشد. به همین جهت، مهم‌ترین عامل مؤثر بر اصلاحات نظام بازنشستگی در این مکتب خواست و رضایت عمومی بازنشستگان و افرادی است که نگران دوران بازنشستگی خود هستند. بنابراین، قدرت سندیکاهای کارگری و بازنشستگان در اولویت اول قرار دارد و نظر آن‌ها بیشترین اثر را بر اصلاحات این صندوق‌ها دارد.

▲ **کاپیتالیسم^۱ (نظام بازنشستگی، ابزار جذب پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری بیشتر)**

کاپیتالیسم روشی است که در آن ابزار عمده تولید به کمک سرمایه‌های شخصی فراهم می‌شود و دارایی‌ها در مالکیت صاحبان سرمایه باقی می‌ماند. در کاپیتالیسم صاحبان سرمایه کارگران را به صورت روزمزد اجاره می‌کنند و تمام قدرت مالی در دست اشخاص معدودی در جامعه قرار دارد. در مقابل کاپیتالیسم کمونیسم^۲، لنینیسم^۳ و استالینیسم^۴ قرار دارد.

باتوجه به اصالت سرمایه در این مکتب، نظام بازنشستگی نیز در همین راستا تعریف می‌شود. از نظر این مکتب، بازنشستگی از این منظر حائز اهمیت است که افراد

-
- 1- Capitalism
 - 2- Communism
 - 3- Leninism
 - 4- Stalinism

مایل‌اند ثروت و درآمدی را در دوران عمر خود جهت بهره‌مندی در دوران پیری پس‌انداز نمایند.

ارتباط بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی با رویکرد لیبرالی را می‌توان در ساختار بازار کار یافت. از آنجاکه در لیبرالیسم به مالکیت خصوصی و انباشت سرمایه توجه ویژه‌ای می‌شود، این امکان برای افراد فراهم می‌گردد تا برای رسیدن به حداکثر منفعت شخصی بیشترین تلاش را کنند و این انگیزه به بررسی ویژه وضعیت نیروی کار توسط آن‌ها می‌انجامد. از طرف دیگر، کارگران در این مکتب برای به‌دست آوردن مناسب‌ترین شغل و بیشترین میزان دستمزد به رقابت با یکدیگر می‌پردازند و، در نهایت، در نقطه‌ای که در اقتصاد خرد تعادل عرضه و تقاضای نیروی کار نام دارد افراد به استخدام کارفرمایان درمی‌آیند (مرادی، ۱۳۹۵).

نکته قابل توجه در اینجا بررسی چگونگی جذب ماهرترین کارگران از طرف کارفرمایان است. برای هر فردی برخورداری از خدمات رفاهی مناسب و پوشش بیمه‌ای در دوران ارائه خدمت و، همچنین، دریافت حقوق در زمان بازنشستگی بسیار حائز اهمیت است و کارفرمایان نیز کاملاً از این موضوع مطلع هستند. بنابراین، کارفرمایان، نه به خاطر اهداف خیرخواهانه اجتماعی، بلکه برای استخدام کردن متخصص‌ترین کارگران شرایطی را فراهم می‌آورند که بتوانند آن‌ها را به سمت خود جذب کنند. در این راستا، یکی از مهم‌ترین اقدامات کارفرمایان ایجاد صندوق‌های بازنشستگی و تحت پوشش بیمه‌ای قرار دادن نیروی کارشان است. به این صورت، کارفرمایان با هزینه‌هایی که برای تأمین رفاه کارگران خود چه در زمان حال و چه در آینده صرف می‌کنند امکان استخدام ماهرترین کارگران را به‌دست می‌آورند و، در نتیجه، به بیشترین سطح از تولید و سود می‌رسند (همان منبع).

منطق پیدایش صندوق‌های بازنشستگی در کاپیتالیسم، نه اهداف خیرخواهانه اجتماعی، بلکه پیگیری منفعت شخصی توسط کارفرمایان برای افزایش سطح تولید و سود است.

به‌طور کلی، بازنشستگی در این مکتب از دو جنبه اهمیت دارد:

۱. تولید: رویکرد لیبرالی به اقتصاد با شرایطی که برای سطح تولید فراهم می‌آورد به تأمین مالی صندوق‌های بازنشستگی کمک شایانی می‌کند؛ به این صورت که

کارفرمایان با انگیزهٔ حداکثرسازی سود در راستای رسیدن به منفعت شخصی خود به سمت تولید هرچه بیشتر گام برمی‌دارند که این خود مستلزم استخدام بیشتر نیروی کار است. از طرفی، هر قدر نیروی کار بیشتری به استخدام درآید، حق بیمهٔ بیشتری پرداخت می‌شود و امکان تأمین مالی صندوق‌های بازنشستگی از این وجوه فراهم می‌آید. نرخ پشتیبانی، به عنوان یکی از مفاهیم بسیار مهم در پیش‌بینی و بررسی وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی، نسبت تعداد افرادی که حق بیمه پرداخت می‌کنند به تعداد بازنشستگان را نشان می‌دهد. حال، هرچه این نسبت کمتر باشد، میران مبالغ واریزی به صندوق‌های بازنشستگی کمتر و وجوه برداشتی از آن بیشتر خواهد شد. با توجه به اینکه نسبت نیروی فعال شاغل به بازنشستگان به مرور زمان در حال کاهش است، رویکرد لیبرالی، که تولید و اشتغال را به حداکثر می‌رساند، می‌تواند از نگرانی‌ها در این مورد بکاهد (همان منبع).

۲. سرمایه‌گذاری: در تمامی کشورها صندوق‌های بازنشستگی مبالغ هنگفتی را در اختیار دارند که به طرق مختلف از آن‌ها استفاده می‌شود. نکتهٔ مهم در اینجا نحوهٔ استفاده از این موقعیت است. از آنجاکه در اقتصادهای لیبرالی بخش خصوصی کنترل حجم عظیمی از وجوه این صندوق‌ها را در اختیار دارد و به دنبال بیشترین بهره‌برداری از آن است، به سرمایه‌گذاری‌هایی اقدام می‌کند که بالاترین میزان بازدهی را داشته باشند. با اتکا به این سرمایه‌گذاری‌های معقول، تأمین مالی صندوق‌ها تا حد زیادی صورت خواهد گرفت. درحالی‌که اگر کنترل این وجوه در اختیار دولت‌ها قرار داشته باشد، تضمینی برای انتخاب پربازده‌ترین روش استفاده از آن‌ها وجود ندارد و حتی ممکن است صندوق‌های بازنشستگی به مرور زمان به سمت ورشکستگی حرکت کنند (همان منبع).

در این چهارچوب، اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی تحت تأثیر تصمیمات کارفرمایان و سرمایه‌گذاران، که همان طبقهٔ ثروتمند و سرمایه‌دار هستند، قرار دارد. لذا، در کشورهای تحت این دیدگاه بیشترین عامل مؤثر بر اصلاحات صندوق‌ها منافع و تصمیمات طبقهٔ ثروتمند جامعه است.

▲ کمونیسم (تأمین اجتماعی، مستقیماً تحت تأثیر دولت)

اصطلاح کمونیسم از ریشهٔ لاتینی (کمونیس) به معنای اشتراکی گرفته شده است. این عقیده از سال ۱۸۴۰ میلادی رواج یافت. در دیدگاه قدیمی کمونیسم، تمام

منابع اقتصادی کشور، اعم از صنعتی و امور دیگر، مربوط به جامعه است، نه افراد و خانواده‌ها. اما کمونیسم به معنای جدید عبارت است از اینکه دولت بر تمام مراکز اقتصادی جامعه کنترل داشته و همه چیز را در اختیار داشته باشد.

بنابراین، با توجه به نقش گسترده دولت در اقتصاد، تأمین اجتماعی و نظام بازنشستگی نیز تا حد بالایی تحت تأثیر مستقیم دولت است. بدین ترتیب، اصلاحات این نظام، بیش از هر عامل دیگری، متأثر از تصمیمات دولت است. شاهد این امر نفوذ پایین بیمه‌ای در کشورهای تحت این ایدئولوژی است. در بسیاری از کشورهای کمونیستی صنایع و دارایی‌های تجاری بیمه نبودند و هر خسارتی نیز که به بار می‌آمد به نحو مطلوبی از محل بودجه دولت پرداخت می‌شد. به همین دلیل، نفوذ بیمه‌ای در کشورهای کمونیستی بسیار اندک بود. در آن دسته از کشورهای کمونیستی که به کرات زلزله و سیل را تجربه می‌کردند هیچ‌گونه محاسبه‌ای برای خطرات طبیعی انجام نمی‌گرفت، زیرا اعتقاد بر این بود که دولت‌ها و جامعه بین‌المللی بودجه‌هایی را برای مواجه شدن با خطرات حوادث طبیعی در نظر خواهند گرفت.

در کشورهای تحت کمونیسم نفوذ بیمه‌ای بسیار کم و اصلاحات نظام بازنشستگی متأثر از تصمیمات دولت است.

▲ فاشیسم^۱ (نظام بازنشستگی، بی‌معنا)

این اصطلاح به صورت عام برای همه رژیم‌هایی به کار می‌رود که بقایشان بر پایه دیکتاتوری و زور و کشتار استوار است، اما، به معنای خاص، نام جنبشی است که در سال ۱۹۲۹ به رهبری موسولینی در ایتالیا به راه افتاد. بدیهی است که در این مکتب، به دلیل نبود ارتباط بین دولت و مردم و حاکمیت غیرمشروع، نظام بازنشستگی جایگاه جدی ندارد و طبیعتاً اصلاحات این صندوق‌ها در راستای حذف یا حداقل ممانعت از توسعه این نظام خواهد بود. اگر صندوقی وجود داشته باشد، دیکتاتور مؤثرترین فرد در اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی خواهد بود.

نظام بازنشستگی در فاشیسم جایگاه جدی ندارد و دیکتاتور مؤثرترین فرد در اصلاحات مربوط به آن است.

▲ مکتب تلفیقی دولت رفاه^۱ (نظام بازنشستگی، ابزار کسب مشروعیت همگانی)

دولت رفاه دولتی است که در آن تأمین و بهبود رفاه عمومی وظیفه قانونی نهادهای قدرت است. در این نظام اقتصادی دولت به همه کسانی که به هر دلیل نتوانند هزینه‌های خود را تأمین کنند یاری می‌رساند. این کار از طریق پرداخت مستمری (حداقل در آمد) و یا کمک‌های نقدی دیگر انجام می‌شود (رحیق اغصان، ۱۳۸۴).

دولت رفاه به معنی وجود سیاست‌های سنجیده و هوشمندانه در زمینه تأمین دست‌کم حداقل استاندارد زندگی برای همه و ارتقای برابری در فرصت‌های زندگی است که در آن هیچ تردیدی در ضرورت تمرکز همه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی وجود ندارد. در ادبیات موجود در خصوص دولت رفاه بر دو اصل اساسی تأکید می‌شود: تأمین خدمات رفاهی برای تضمین بقا در شرایط اقتصاد آزاد و وجود دولت دموکراتیک (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۹).

بیمه اجتماعی، مبنای شکل‌گیری مکتب دولت رفاه

دولت رفاه نهادی قرن بیستمی است که در کشورهای غربی شکل گرفت. باین‌حال، ریشه‌های آن را باید در برنامه‌های بیمه همگانی بیسمارک در دهه ۸۰ قرن نوزدهم میلادی جستجو کرد. بر اساس برنامه رفاه اجتماعی بیسمارک، کارگران در مقابل تصادفات، بیماری، بیکاری و پیری بیمه می‌شدند (فریدمن، ۱۳۷۸).

بیسمارک، زمانی که سفیر پروس در پاریس بود، از ناپلئون سوم، امپراتور فرانسه، آموخته بود که وفاداری شهروندان حتی به رژیمی اقتدارگرا نظیر امپراتوری روم را می‌توان با توزیع وسیع مستمری‌های اندک دولتی کسب کرد. وی، زمانی که به وطن بازگشت، تلاش کرد که در آنجا نیز برنامه‌ای مشابه را عملی کند. بیسمارک با اعطای بیمه اجتماعی به کارگران امیدوار بود که نگرانی دولت در مورد رفاه آنان را نشان دهد. در واقع، قصد بیسمارک این بود که کارگران را از آغوش سوسیال دموکرات‌ها بیرون بکشد و به سوی نظامی که مشخصاً غیردموکراتیک یا لاقابل غیرپارلمانی است هدایت کند. او این مستمری‌ها را به‌جای اختیارات سیاسی به مردم می‌داد (سیمور، ۱۳۸۳).

1- Welfare state

نگاه دولت رفاه به نظام بازنشستگی و میزان موفقیت آن

دولت رفاه به معنای امروری برای نخستین بار در کشورهای اسکاندیناوی پایه‌ریزی شد. خدمات رفاهی که در این کشورها از دهه ۱۹۳۰ آغاز شد و تا پس از جنگ جهانی دوم نیز ادامه یافت رو به گسترش داشت. در این کشورها سیاست‌های توزیع برابر ثروت زمینه‌چینی می‌شد. ارائه طیف وسیعی از برنامه‌های دولتی مانند بیمه عمر و مستمری به همه شهروندان مشخصه اصلی نظام اقتصادی کشورهای اسکاندیناوی به‌شمار می‌آمد (ریگز، ۱۳۸۵).

شکوفایی دولت رفاه تا حدود دهه ۱۹۷۰ ادامه داشت، اما این شکوفایی دیری نپایید و با آغاز بحران‌های اقتصادی که ر کود اقتصادی، افزایش بیکاری و فشارهای پولی و تورمی در آمریکا و اروپا را به دنبال داشت - دچار افول شد. به این ترتیب، دخالت دولت در اقتصاد و کنترل دولتی کم‌کم کاهش یافت و خصوصی‌سازی روبه‌افزایش گذاشت و، در نهایت، شرکت‌های چندملیتی و نگاه‌های غیردولتی جایگزین حاکمیت دولتی در اقتصاد شدند. علت این امر آن بود که در پس دولت رفاه نگاه و بینش روشنی وجود نداشت، در حالی که نگرش نئولیبرال، که منتقد دولت رفاه بود، به سرمایه‌داری اتکا داشت. بنا بر اظهارنظرات تحلیل‌گران، حتی در کشورهای اسکاندیناوی، که پرچم‌داران دولت رفاه بوده‌اند، نیز تغییر در نگرش رأی‌دهندگان آغاز شده است و در سال ۲۰۰۶، رأی‌دهندگان سوئدی سوسیال‌دموکرات‌ها را از دولت برکنار کردند و یک ائتلاف راست‌میانه را، که قول کاهش مالیات‌ها و مزایای رفاهی را می‌داد، بر سر کار آوردند (ریگز، ۱۳۸۵).

▲ مکتب تلفیقی بازار آزاد تعدیل‌شده

تعامل اقتصاد و سیاست در مباحثات علمی بسیار قدیمی نیز به چشم می‌خورد، اما نقش دولت و سیاست معمولاً به شکل ایجاد و حفظ امنیت در داخل کشور برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی تبلور می‌یافته است. ناموفق بودن مکانیسم اقتصاد آزاد، ایجاد شکاف روزافزون بین فقرا و اغنیا و توسعه فقر، و عدم توازن در بازار عوامل تولید ایجاد و صف‌آرایی اقتصاد دولتی را در پهنه قابل توجهی از جهان در پی داشت. اگرچه افراط و تفریط در دو نظام آن‌ها را مجبور به تعدیل در فرضیات، راهکارها و مکانیسم حل مسائل نمود، هرگز رشد و توسعه اقتصادی و اعتلای جامعه همراه با عدالت اجتماعی مورد انتظار و ادعا حاصل نشد. امروزه با شکست بلوک شرق، به جای نگرش تک‌قطبی،

می‌بایست در پی جایگاه واقعی دولت در اقتصاد و سیاست بود (کمالی، ۱۳۸۰).

۳-۲ عوامل غیرمکتبی مؤثر بر اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی

علاوه بر ایدئولوژی و مکاتب، عوامل دیگری نیز بر اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی مؤثر بوده‌اند که برخی از آن‌ها در همه مکاتب فکری دیده می‌شود و برخی نیز مختص یک یا چند مکتب فکری هستند. در ادامه، مهم‌ترین این عوامل ارائه می‌گردد.

▲ میراث‌های سیاسی؛ قفل‌های تاریخی اصلاحات نظام بازنشستگی

الگویی که در ادامه می‌آید، چگونگی تأثیر ساختار دولت و میراث‌های سیاسی رابر شکل‌گیری اصلاحات اقتصادی نشان می‌دهد. این الگو در ابتدا توسط ویر و اسکوکیل^۱ برای بررسی استقبال دولت‌های مختلف از سیاست‌های کینزی پس از دهه ۱۹۳۰ طراحی شده است.

الگوهای پیشین بر این باور بودند که ریشه‌های گرایش به سیاست‌های کینزی پس از دهه ۱۹۳۰ در کشورهای مختلف ناشی از خواست گروه‌های اجتماعی یا ایده‌های جدید بوده است. ویر و اسکوکیل در مدل خود تصریح کردند که این عوامل به تنهایی نمی‌توانند گرایش‌های کشورهای مختلف به سیاست‌های کینزی را توضیح دهند. این محققان نشان دادند که میزان تغییرات سیاسی و پذیرش ایده‌های نو به شدت تحت تأثیر ساختارهای پیشین دولت و میراث‌های سیاسی است. در واقع، جهت‌گیری‌های سیاسی به یادگار مانده از قبل و نهادها هستند که منجر به اتخاذ اشکال خاصی از سیاست‌های کینزی در کشورهای مختلف شده‌اند (قاسمی، ۱۳۸۸).

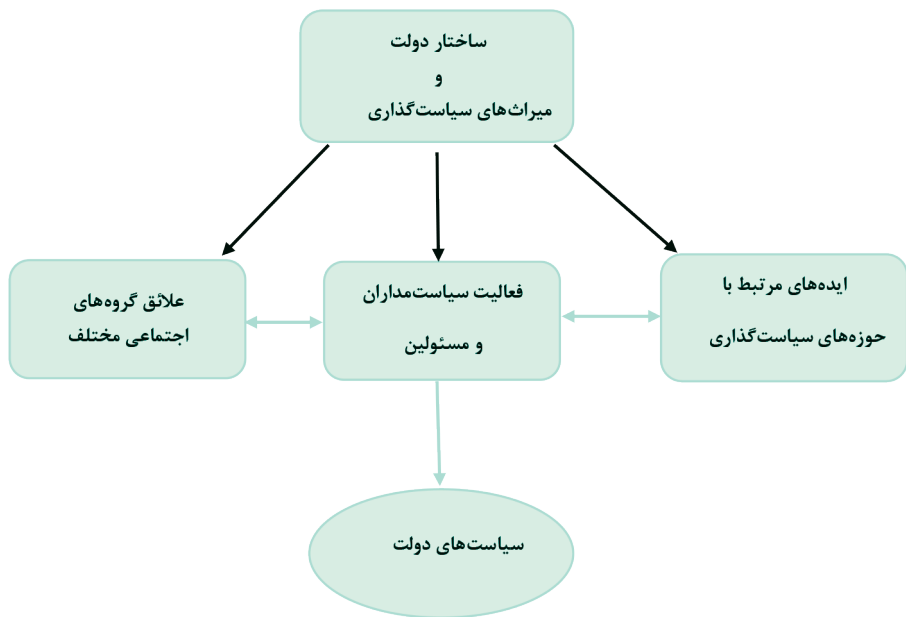
این مسئله را می‌توان به اصلاحات ساختاری صورت گرفته در بخش‌های اجتماعی، از جمله اصلاح ساختاری نظام مستمری، نیز تعمیم داد. مطالعات انجام شده در این زمینه نشان داده‌اند که میراث‌های نهادی به‌جای‌مانده از دولت رفاه کمونیست از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر سیاست‌های اجتماعی اعمال شده پس از فروپاشی شوروی در کشورهای اروپای شرقی بوده‌اند که تأثیرات منفی زیادی نیز بر روند اصلاح ساختاری نظام مستمری در این کشورها داشته‌اند (همان منبع).

ویر و اسکوکیل نشان دادند که سیاست‌های اجتماعی دولت حاصل فرایند پیچیده و وابسته زنجیره‌واری هستند که طی آن سیاست‌مداران حاضر در موقعیت‌هایی که توسط پیکره

1- Weir and Skocpol

نهادی نظام قبلی تعیین شده است به ایده‌های ایجادشده در چهارچوب نظام قبلی و نیز خواسته‌ها و انتظارات گروه‌های اجتماعی مختلف، که خود نیز تحت تأثیر نظام قبلی بوده و در چهارچوب آن نیز بیان می‌شوند، پاسخ می‌دهند. باتوجه به اهمیت زیاد ساختارهای موجود دولت و میراث‌های سیاسی، انتظار می‌رود که حتی رادیکال‌ترین اصلاحات نیز از مسیرهایی عبور کنند که در تعارض با چهارچوب سیاسی قبلی نیستند (همان منبع).

در شکل زیر نحوه شکل‌گیری سیاست‌های دولت نشان داده شده است. طبق این الگو میراث‌های سیاست‌گذاری بر شکل و ساختار اصلاح بخش اجتماعی تأثیر گذار هستند. یکی از کلیدی‌ترین این میراث‌ها در حوزه اصلاح نظام مستمری اندازه نظام مستمری و به‌ویژه میزان بدهی ضمنی آن است. کشورهای با میزان بدهی ضمنی بالا در اصلاح نظام مستمری خود سهم کمتری را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند و، به عبارت دیگر، اصلاحات صورت گرفته در این کشورها ملایم‌تر خواهد بود. سایر اجزای اصلاح نظام مستمری تحت تأثیر میراث‌های به‌جای‌مانده از سیستم‌های مستمری پیشین بنا خواهد شد (همان منبع).



Δ شکل ۲- الگوی تأثیرات نهادی بر فرایند سیاست‌گذاری

▲ نهادهای سیاسی^۱ و بازیگران عرصه سیاست گذاری

نهادهای سیاسی در تعیین بازیگران فرایند سیاست گذاری در یک عرصه مشخص نقش بسزایی دارند. این نهادها، نه تنها سیاست گذاران مرتبط را در یک عرصه مشخص می کنند، بلکه به طور مؤثری می توانند زمینه را برای تحرک گروه‌های ذی‌نفع نیز فراهم کنند. همچنین، مصوبات قوه مقننه، مصوبات هیئت وزیران، نحوه عملکرد قوه قضائیه، تشکلهای کارگری و کارفرمایی، از سطح کارگاه تا سطح جامعه و حتی سطوح بین‌المللی، از جمله سازمان بین‌المللی کار، احزاب و رسانه‌ها و غیره، بر روابط کار تأثیر زیادی دارند (کمالی، ۱۳۸۰). اما سؤال اساسی که در اینجا مطرح می‌شود این است که کدام یک از نهادهای سیاسی نقش مهم‌تری را در شکل‌دهی و میانجی‌گری در یک فرایند سیاسی دارند؟

بازیگران برخوردار از قدرت و تو

یکی از رویکردهای جدید در تبیین تأثیرات نظام‌مند نهادهای سیاسی بر فرایند سیاست گذاری در صندوق‌های باز نشستگی، به عنوان پایه و اساس نظام باز نشستگی، تمرکز بر تعداد بازیگران با قدرت و تو در یک عرصه مشخص از سیاست گذاری است. این بازیگران در مرحله تصویب یک قانون و یا یک سیاست مشخص ظاهر می‌شوند و برخی از آنها به طور بالقوه از قدرت نسبی بیشتری برخوردارند. به طور کلی، می‌توان بازیگران برخوردار از قدرت و تو در عرصه سیاست گذاری را به سه دسته کلی تقسیم کرد (قاسمی، ۱۳۸۸):

- دسته اول بازیگرانی هستند که این حق مطابق قانون به آنها واگذار شده است.
- دسته دوم گروهی هستند که به واسطه اکثریت در مجلس و یا ائتلاف دولت از این قدرت برخوردار می‌شوند.
- گروه سوم بسته به حوزه سیاست گذاری و یا کشور مورد نظر متفاوت بوده و شامل گروه‌های ذی‌نفعی است که از قدرت کافی جهت و تو کردن یک سیاست مشخص برخوردار هستند.



با در نظر گرفتن بازیگران برخوردار از حق وتو در فرایند سیاست گذاری می توان انتظار داشت که، هر چه تعداد این بازیگران بیشتر و اختلاف نظر بین آنها نیز بیشتر باشد، فرایند سیاست گذاری موجود از ثبات بیشتری برخوردار بوده و تغییرات کمتری در آن امکان پذیر است.

در حوزه تأمین اجتماعی و به ویژه اصلاح نظام مستمری، می توان گفت هر چه تعداد بازیگران برخوردار از حق وتو در زمینه اصلاح نظام مستمری کمتر و اختلاف نظر بین آنها نیز کمتر باشد، فرصت تغییرات گسترده تری در مقیاس و اندازه نظام مستمری فراهم خواهد بود (قاسمی، ۱۳۸۸).

بازیگران در عرصه پیشنهادات سیاست گذاری^۱

بسیاری از بازیگران برخوردار از حق وتو، که در بالا اشاره شد، ممکن است ترجیحات سیاستی ثابتی نداشته باشند و ترجیحاتشان در طول فرایند سیاست گذاری و یا بررسی یک سیاست مشخص با اندیشه و بررسی بیشتر گزینه های مختلف دچار تحول گردد. بخش مهمی از این خوراک اندیشه ای برای بازیگران برخوردار از حق وتو توسط بازیگران عرصه پیشنهاد فراهم می شود. این بازیگران عمدتاً تأثیری مستقل و متمایزی بر فرایند سیاست گذاری خواهند داشت. بازیگران عرصه پیشنهاد اغلب افراد متخصص و اندیشمند در حوزه کاری خود هستند. در حوزه هایی که سیاست گذاری از پیچیدگی بیشتری برخوردار است میزان اتکای بازیگران برخوردار از حق وتو، که ممکن است تخصص کافی در آن زمینه را نداشته باشند، بر بازیگران عرصه پیشنهاد به مراتب بیش از پیش خواهد بود (قاسمی، ۱۳۸۸).

در حالی که بازیگران برخوردار از حق وتو این قدرت را از موقعیت های نهادی یا سیاسی خود به دست می آورند، بازیگران عرصه پیشنهاد نقشی اساسی و حساس در خلق ایده های نو، ارائه پیشنهادات و تعیین پیامدهای ممکن یک سیاست مشخص دارند. البته، ممکن است برخی از بازیگران عرصه پیشنهاد از حق وتو نیز برخوردار باشند که مسلماً این امر قدرت آنها را در فرایند سیاست گذاری شدت می بخشد. به این ترتیب، هر چه تعداد بازیگران برخوردار از حق وتو و بازیگران عرصه پیشنهاد کمتر و اختلاف نظر بین آنها نیز کمتر باشد و، به عبارت دیگر، هر چه توافق بیشتری

بین بازیگران این عرصه‌ها وجود داشته باشد. فرصت تغییر در اندازه و قلمرو نظام مستمری بیشتر خواهد بود (همان منبع).

گروه‌های ذی‌نفع

در یک دسته‌بندی می‌توان گروه‌های ذی‌نفع را به دو گروه کلی تقسیم نمود: گروه‌های ذی‌نفعی که مستقل از دولت هستند و گروه‌های ذی‌نفعی که در بدنه دولت قرار دارند. این گروه‌ها می‌توانند در قالب بازیگران برخوردار از حق وتو و یا بازیگران عرصه پیشنهاد و یا هر دوی آن‌ها بر فرایند سیاست‌گذاری تأثیر بگذارند. معمولاً گروه‌های ذی‌نفع در مورد شمای کلی تغییرات پیش‌رو نگرانی چندانی ندارند و غالباً به برخی از جنبه‌های اصلاح، که در ارتباط با منافع آن‌هاست، توجه بیشتری دارند. صرف‌نظر از اینکه اهداف گروه‌های ذی‌نفع چه باشد، آن‌ها معمولاً باتوجه‌به ساختار نهادهای سیاسی در پیگیری منافع خود با محدودیت روبرو هستند. این محدودیت‌ها ممکن است آن‌ها را به هدفشان نزدیک و یا دور نماید. به‌عنوان مثال، گروهی که روابط نزدیکی با حزب اکثریت مجلس دارد از شانس بیشتری برای تأثیرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری برخوردار است (قاسمی، ۱۳۸۸).

بازیگران متأثر از اصلاحات بازنشستگی یکی از عوامل مهم مؤثر بر اصلاحات هستند. عمده این بازیگران سه دسته بازنشستگان، بیمه‌شدگان مسن و بیمه‌شوندگان جوان هستند؛ چراکه اصلاحات صندوق به طریقی بر هر سه دسته مؤثر است.



بیمه‌شدگان جوان



بیمه‌شدگان مسن



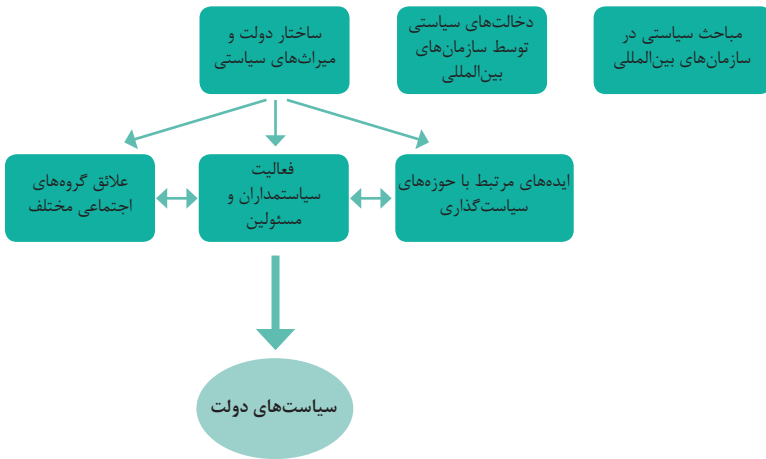
بازنشستگان

تأثیر گروه‌های ذی‌نفع بر فرایند سیاست‌گذاری به ارتباط و یا اختلاف نظر آن‌ها با گروه‌های دارای قدرت وتو و یا گروه‌های صاحب پیشنهاد بستگی دارد. درواقع،

گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند با اعمال فشار بر گروه‌های دارای قدرت وتو و یا اعمال قدرت وتو و یا پیشنهاد سیاست بر فرایند سیاست‌گذاری تأثیر بگذارند.

▲ سازمان‌های بین‌المللی

درحالی‌که تنها بازیگران داخلی از قدرت وتو در مورد اصلاح نظام مستمری برخوردارند، سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی از طریق ایجاد و انتشار ایده‌های مربوط به اصلاح در نقش بازیگران عرصه پیشنهاد ظاهر می‌شوند.



△ شکل ۳- نحوه تأثیرگذاری سازمان‌های بین‌المللی بر فرایند سیاست‌گذاری دولت

همان‌طور که شکل ۳ نشان می‌دهد، سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی از دو مکانیسم ایجاد ایده‌های نو و یا دخالت مستقیم بر فرایند سیاست‌گذاری دولت‌ها و اصلاحات صندوق‌ها تأثیر گذار هستند.

▲ اثر رایزنی‌ها

یکی از کلیدی‌ترین موارد در بررسی چگونگی تأثیر ساختارها و فرایندهای نهادی-سیاسی بر نتایج اصلاحات نقش رایزنی‌ها است. به‌طور کلی، تأثیر حاصل از رایزنی‌ها در اصلاح نظام مستمری را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود:



تغییرات فنی: تغییرات فنی رامی توان بزرگ‌ترین دستاورد فرایند سیاست‌گذاری تلقی نمود. هنگامی که یک طرح مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد، به دلیل وجود رویکردهای مختلف به آن توسط گروه‌های با اطلاعات مختلف، بر غنای آن افزوده می‌شود. این امر یکی از مهم‌ترین دلایل وجود مشاورهٔ کافی در فرایند سیاست‌گذاری است. به‌طور کلی، هرچند مشاورهٔ زیاد ممکن است از شدت اجرای طرح بکاهد، اما به بهبودهای محسوسی در طرح مربوطه منجر خواهد شد.

تغییر علایق عمومی: این تغییرات عمدتاً دارای اثرات توزیعی گسترده‌ای هستند. به عبارت دیگر، این تغییرات طیف وسیعی از گروه‌های مختلف را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ مانند تغییر سن بازنشستگی که تمام افراد صندوق را دربرمی‌گیرد. در نظر گرفتن علایق عمومی در مباحثات مربوط به سیاست‌گذاری منجر به محافظه کارانه‌ترین مباحثات میان بازیگران دارای قدرت و تو می‌شود.

تغییرات در علایق گروه‌های خاص: در فرایند مربوط به سیاست‌گذاری، به‌طور عام، و فرایند طراحی اصلاح نظام مستمری، به‌طور خاص، ممکن است برای گروه‌های خاصی که از قدرت چانه‌زنی بالاتری برخوردارند و یا گروه‌هایی که دارای شرایط خاصی هستند امتیازات خاصی فراهم گردد، به‌عنوان مثال، امتیازات خاص بازنشستگی برای کارگران معادن، کارکنان ارتش و قضات.

▲ اوضاع اقتصادی جامعه

ساختار و اوضاع اقتصادی یک جامعه بر روابط کار اثرگذار است. در جامعه‌ای که تحت مالکیت دولتی است و یا قسمت عمده‌ای از اقتصاد آن تحت کنترل دولت است، کارفرما و مدیریت دولتی بر بخش عمده‌ای از روابط کار مسلط است، و در نتیجه، نمی‌تواند نقشی بی‌طرفانه در تنظیم روابط کار داشته باشد. در عین حال، دولت از جهاتی ممکن است به علت مسئولیت در قبال جامعه بتواند اهداف و ارزش‌های موردنظر را راحت‌تر اعمال کند. اما در جامعه‌ای که بخش خصوصی عمدهٔ مالکیت را در اختیار دارد، دولت نقش نظارتی خواهد داشت و می‌تواند بی‌طرفانه سیاست‌های لازم را اعمال کند؛ هرچند اجرای تصمیمات به راحتی حالت اول نخواهد بود. میزان توسعه‌یافتگی و صنعتی‌بودن یک کشور در چگونگی روابط کار مؤثر است. اوضاع و احوال اقتصادی کشور، با توجه به نوسانات اقتصادی و بر حسب اینکه کشور در وضعیت رکود یا بحران و یا در حال رشد و تورم باشد، آثاری متفاوت و نقشی مهم

در روابط کار دارد (کمالی، ۱۳۸۰). این اوضاع اقتصادی به شکل سلسله‌ای می‌تواند از روابط کار و شرایط بازار کار بر نحوه اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی تأثیر بگذارد.

▲ عوامل فرهنگی و اجتماعی

ارزش‌ها و باورهای پذیرفته‌شده و شرایط سیاسی حاکم بر جامعه نقش تعیین‌کننده‌ای در مناسبات کار و، به دنبال آن، نظام بازنشستگی دارد؛ یعنی فرایند تصمیمات می‌بایست در چهارچوب شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر، عوامل دیگری چون باورهای مردم، فرایند اجتماعی‌شدن افراد با هنجارهای فرهنگی جامعه، سطح آموزش و دانش عمومی در کشور، امکان مشارکت سیاسی معنی‌دار و اثرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های تصمیم‌گیرندگان، امکان فعالیت اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی و انسجام آن‌ها، روابط آن‌ها با دولت و امکان اثرگذاری آن‌ها بر دولت همه بر روابط کار و نظام بازنشستگی اثر می‌گذارند (کمالی، ۱۳۸۰). در این راستا، برای انجام هر نوع اصلاحی در صندوق‌های بازنشستگی باید عوامل اجتماعی و فرهنگی را در نظر گرفت.

▲ قانون اساسی

قانون اساسی هر کشوری حاوی رؤس و اهداف سیاست‌های کلی نظام در همه زمینه‌ها و پیمان‌های همگانی ملت با حکومت است که جایگاه حکومت، صلاحیت قواعد مملکت و حقوق اساسی و آزادی‌های فردی و اجتماعی افراد را مشخص می‌کند. با توجه به اینکه چهارچوب اصلاحات صندوق‌ها باید در حیطه قانون اساسی باشد، یکی از عوامل مؤثر بر اصلاحات صندوق‌ها در هر کشوری قانون اساسی آن کشور است.

▲ پیمان‌های دسته‌جمعی

پیمان‌های دسته‌جمعی پیمان‌هایی کتبی‌اند که برای تعیین شرایط کار مثل مدت کار، مزد، مرخصی و غیره بین نمایندگان کارگران و کارفرمایان به امضا می‌رسند. این پیمان‌ها نمی‌توانند حدودی کمتر از آنچه در قوانین آمده است منظور نمایند و در چهارچوب قوانین و مقررات تنظیم می‌شوند (کمالی، ۱۳۸۰). با توجه به اینکه این پیمان‌ها از طریق توافق تعداد زیادی از بازیگران به دست آمده‌اند، اصلاحات صندوق‌ها، در صورتی که متضاد با مفاد این پیمان‌ها باشد، به طور طبیعی متضاد با منافع و نظرات بازیگران کلیدی است و موفق نخواهد بود.

۴- نظام تأمین اجتماعی در ایران

مفهوم بازنشستگی و حمایت از سالمندان در ایران تنها از الگوهای نظری و کاربردی جدیدی که امروزه در اکثر نقاط جهان مورد استفاده قرار می‌گیرند نشئت نگرفته، بلکه همچنین در باورهای دینی، اندیشه‌های فرهنگی، توجه به گسترش هرچه بیشتر عدالت و بهبود شرایط عمومی جامعه ریشه دارد. بدین ترتیب، باتوجه به تعالیم اسلام، که در قانون اساسی و دیگر قوانین کشور منعکس است، برنامه‌های نظام بازنشستگی به شرط رعایت دو موضوع محوری قابل اجرا هستند:



۱. قراردادهای برنامه‌های نظام بازنشستگی نظیر بیمه و سرمایه‌گذاری نباید با شریعت مقدس اسلام در تضاد باشند.

۲. در صورتی که منابع مالی دینی (اعم از انفاق، وقف، خمس، زکات و مانند آن) برای تأمین هزینه‌های بخش تأمین اجتماعی و رفاه عمومی کافی نباشد، باید از طریق درآمدهای عمومی دولت اسلامی و نیز مشارکت بخش عمومی و خصوصی تکمیل و یا جبران گردد. اما باتوجه به گسترش روزافزون شهرنشینی و صنعتی‌شدن جامعه و با اجرای قانون تأمین اجتماعی در چندین دهه اخیر، دولت مسئولیت اصلی بخش بازنشستگی را خود به‌عهده گرفته است.

از نقطه نظر سیاست‌های کلان، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ایجاد رفاه، فقرزدایی و فراهم آوردن تأمین اجتماعی برای همگان مهم‌ترین اهداف تلاش‌ها و فعالیت‌های دولت دانسته شده است. در جای دیگر از قانون اساسی بر لزوم تأمین اجتماعی تأکید شده و از آن به‌عنوان یک «حق همگانی» یاد شده است؛ بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره حقی همگانی است و دولت موظف است، طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای تک‌تک افراد جامعه تأمین کند. از نقطه نظر اجرایی، برنامه‌های تأمین اجتماعی یکی از اجزای اصلی برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است. این شواهد نشان می‌دهند که مسئله تأمین اجتماعی در ایران، به‌خصوص ایجاد نظام بازنشستگی پایدار و قوی، از اهم مواردی است که باید در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی به آن توجه شود.

با وجود این، به‌رغم تلاش‌های انجام‌شده طی دو دهه اخیر، فرهنگ بیمه هنوز در میان کارگران، کارمندان و کارفرمایان، آن‌طور که بایسته و شایسته است، رواج نیافته است. به دلایل تاریخی، بخش عمده‌ای از مردم، از جمله کارگران، به تأمین اجتماعی، به‌عنوان روشی برای حمایت درآمندی در دوران پیری، اعتقادی نداشته و یا حتی به خاطر ضعف نظام بازنشستگی و عدم توانایی در پرداخت حق بیمه (به‌ویژه در قشر ضعیف و بدون تشکیلات کارگری) توان و تمایل پرداخت حق بیمه را ندارند. علاوه بر این، بسیاری از کارگران و کارفرمایان به اندازه کافی با مزایای تأمین اجتماعی آشنایی ندارند و لذا هنوز بخشی از شاغلین، به‌ویژه شاغلین غیر مزد و حقوق‌بگیر، تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار ندارند.

نظام اجتماعی ایران شامل اجزای زیر است:

الف) نظام مشارکتی که توسط سازمان‌های مختلف دولتی اجرا می‌شود و شامل موارد زیر است:

۱. سازمان تأمین اجتماعی که کارگران و کارمندان مشمول قانون کار را از طریق مشارکت‌های اجباری و نیز افراد خویش فرما و صاحبان حرف و مشاغل آزاد را از طریق قراردادهای خاص تحت پوشش دارد. قسمت عمده‌ای از کارگران شاغل در بخش خصوصی، از جمله صنایع، توسط قانون کار پوشش داده می‌شوند.
۲. سازمان بازنشستگی کشوری که کارمندان مشمول قانون استخدام کشوری را تحت پوشش قرار می‌دهد.
۳. صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح که نظامیان، نیروی پلیس و دیگر گروه‌های وابسته را تحت پوشش قرار می‌دهد.
۴. سازمان بیمه خدمات درمانی تحت نظارت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که کارمندان دولت را در مقابل هزینه‌های مراقبت پزشکی بیمه می‌کند.
۵. طرح‌های مشارکت بیمه‌ای اختصاصی که جهت پوشش دادن کارگران گروه‌های مختلف شغلی، بخش‌های صنعتی و برخی واحدهای اجرایی نیروهای مسلح تأسیس شده‌اند.

ب) نظام غیرمشارکتی که شامل چندین سازمان و مؤسسه و نهاد است که دامنه گسترده‌ای از حمایت‌های اجتماعی را برای گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه تأمین می‌کنند.

ج) مؤسسات حمایتی و خیریه که بر اساس سنت‌های مذهبی و اصول اخلاقی، نظیر کمک به خانواده‌های نیازمند، خدمات ارائه می‌کنند. این خدمات همگی به صورت غیررسمی و داوطلبانه انجام می‌شود.

از آنجایی که موضوع گزارش مربوط به نظام بازنشستگی در ایران با تمرکز بر سازمان تأمین اجتماعی است، در ادامه توضیحاتی در خصوص سازمان تأمین اجتماعی ارائه می‌شود.

بر طبق قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵۴ و اصلاحات آن، که پس از پیروزی انقلاب اسلامی صورت گرفته است، وظایف اصلی سازمان عبارت‌اند از:

• وصول و تمرکز وجوه حق بیمه و نیز درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری منابع و دارایی‌ها؛

• اجرای تعهدات مقرر در قانون تأمین اجتماعی، از جمله پرداخت مزایا و مستمری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت و نیز ارائه مستقیم و غیرمستقیم خدمات درمانی؛

• مدیریت و سرمایه‌گذاری ذخایر سازمان؛ و

• گسترش حیطه شمول قانون به نحوی که کلیه حقوق و دستمزد بگیران و افراد خویش فرما و، همچنین، صنایع و کارگاه‌های خصوصی تحت پوشش برنامه‌های تأمین اجتماعی در آیند.

سازمان تأمین اجتماعی به افراد تحت پوشش خود هم مزایای کوتاه‌مدت و هم مزایای بلندمدت ارائه می‌کند. مزایای کوتاه‌مدت عبارت‌اند از:

• خدمات درمانی جهت بیماری‌های عادی یا ناشی از کار؛

• کمک‌هزینه‌زایمان؛

• غرامت دستمزد ایام بیماری؛

• مستمری بیمه بیکاری؛

• کمک‌هزینه ازدواج؛ و

• حق عائله‌مندی.

افزون بر این، مزایای بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی عبارت‌اند از:

• مستمری بازنشستگی؛

• مستمری از کارافتادگی ناشی از کار و غیر کار؛ و

• مستمری بازمانگان.

در حال حاضر، گروه‌های زیر، به فرض اینکه حق بیمه خود را پرداخته باشند، تحت

پوشش خدمات سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گیرد:

- افرادی که تحت هر عنوانی حقوق یا دستمزد دریافت می‌کنند (به‌غیر از کسانی که تحت پوشش سایر صندوق‌ها قرار دارند)؛
- خویش‌فرمایان، صاحبان حرف و مشاغل آزاد و بیمه‌شدگان اختیاری؛
- افراد واجد شرایط برای دریافت حقوق بازنشستگی و مستمری از کارافتادگی، غیر از کسانی که تحت پوشش سایر صندوق‌ها قرار دارند؛ و
- اتباع خارجی شاغل در ایران، به شرط اینکه توسط دیگر برنامه‌های بیمه اجتماعی و یا قراردادهای خاص تحت پوشش قرار نگرفته باشند.

پوشش جمعیتی

بر اساس اطلاعات آخرین سالنامه آماری سازمان تأمین اجتماعی، این سازمان به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد بیمه اجتماعی کشور، با داشتن متجاوز از ۱۳/۷ میلیون نفر بیمه‌شده اصلی، ۲۲ میلیون نفر بیمه‌شده تبعی، ۳/۲ میلیون نفر مستمری‌بگیر اصلی و ۲/۵ میلیون نفر مستمری‌بگیر تبعی، جمعاً ۴۱/۴ میلیون نفر را در سال ۱۳۹۵ تحت پوشش داشته که معادل حدود یک‌دوم جمعیت کل کشور بوده است. بررسی روند رشد تعداد بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر تعداد بیمه‌شدگان بارشده نزولی و تعداد مستمری‌بگیران بارشده صعودی در حال افزایش است. روند رشد تعداد بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران (پرونده) سازمان و، همچنین، نسبت پشتیبانی آن در نمودار ۱ نشان داده شده است.



Δ نمودار ۱- تعداد بیمه‌شدگان و مستمری‌بگیران (پرونده) سازمان تأمین اجتماعی تا سال ۱۳۹۵

همان گونه که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود، نسبت پشتیبانی سازمان، که نشان می‌دهد به ازای هر یک نفر مستمری‌بگیر سازمان (دریافت‌کننده مستمری از صندوق) چند نفر بیمه‌شده اصلی (پرداخت‌کننده حق بیمه) وجود دارد، در سال‌های اخیر کاهش یافته است و این تصویر راوی خبرهای خوبی در خصوص پایداری صندوق سازمان تأمین اجتماعی نیست.

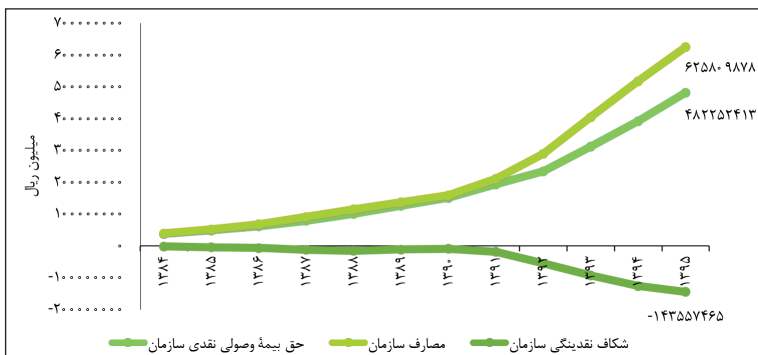
▲ درآمد و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی درآمد خود را از حق بیمه، بازده سرمایه‌گذاری (به‌ویژه در مجموعه اقتصادی شستا) و سایر درآمدها کسب می‌کند و به این سه منبع اصلی متکی است. درآمد حاصل از حق بیمه مهم‌ترین و اصلی‌ترین منبع درآمد سازمان تأمین اجتماعی است، به طوری که حدود ۹۰ درصد درآمد سازمان را تشکیل می‌دهد. نرخ حق بیمه سازمان برای بیکاری، بازنشستگی و مزایای کوتاه‌مدت مجموعاً ۳۳ درصد است که توسط بیمه‌شده، کارفرما و دولت پرداخت می‌شود (۲۳ درصد کارفرمایان، ۷ درصد بیمه‌شدگان و ۳ درصد دولت).

هرگونه افزایش درآمدهای سازمان، به‌ویژه حق بیمه، به پایداری مالی صندوق بازنشستگی منجر می‌گردد. از طرف دیگر، درآمد سازمان تأمین اجتماعی مستقیماً متأثر از رشد اقتصادی کشور است. هرچه این رشد بیشتر باشد، دریافتی سازمان تأمین اجتماعی به‌صورت حق بیمه بیشتر است و برعکس.

هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی نیز به دو گروه اصلی هزینه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت تقسیم می‌شود. این تقسیم‌بندی متناسب با نوع مزایای پرداختی سازمان، که قبلاً تشریح شد، است. بخش عمده درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی صرف تأمین مالی تعهدات بلندمدت می‌شود و تقریباً یک‌سوم درآمدها برای ارائه خدمات درمانی به بیمه‌شدگان تحت پوشش صرف می‌شود که سهمی از آن صرف اهداف توسعه‌ای نظیر ساخت بیمارستان و درمانگاه می‌شود.

بررسی روند درآمدهای نقدی و هزینه‌های سازمان نشان می‌دهد که سازمان اخیراً با کسری نقدینگی مواجه شده است. این امر به معنای آغاز دوران عدم توازن مالی سازمان است که در صورت تغییر نکردن شرایط بدتر هم می‌شود. نمودار ۲ این موضوع را به خوبی به تصویر کشیده است.



Δ نمودار ۲- روند درآمد نقدی و هزینه‌های سازمان تأمین اجتماعی تا سال ۱۳۹۵

باتوجه به سند برنامه راهبردی سازمان تأمین اجتماعی، عوامل ایجادگر و تشدیدکننده مشکلات در سازمان را می‌توان در دو گروه عوامل بیرونی و درونی طبقه‌بندی کرد:

۱. عوامل داخلی (نقاط ضعف) شامل

- شفافیت کم و پاسخگویی ناکافی نسبت به شرکای اجتماعی با رویکرد حکمرانی خوب؛

- ضعف در تعامل ساختاری و اثربخش سازمان با مراجع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور؛

- کارآمدی ناکافی ساختار تشکیلاتی و مدیریت فرایندهای سازمانی؛

- نقصان در نظام توسعه منابع انسانی؛

- توجه ناکافی به ایفای نقش مؤثر در توسعه فرهنگ بیمه‌ای و آگاه‌سازی ذی‌نفعان و، در نتیجه، عدم بسط و گسترش فرهنگ بیمه‌های اجتماعی در بخش‌های مختلف؛

- کارآمدی و اثربخشی پایین در ارتباط با نظام‌های آمار، برنامه‌ریزی، بودجه و مالی و پژوهش؛

- کارآمدی ناکافی سیستم‌ها و فناوری اطلاعاتی سازمان؛

- نقصان در کارآمدی نظام نظارت، کنترل و ارزیابی جامع و هماهنگ و اثربخش؛

- پیچیدگی زیاد و شفافیت پایین برخی آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و برداشت غیریکسان از آنها؛

کاستی در سازوکارهای وصول بهنگام منابع و، در نتیجه، ایجاد حجم بالای مطالبات و تأخیر در وصول آن؛

ضعف در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها و دارایی‌های سازمان و هدف‌گذاری متناسب با الزامات سازمانی؛

نقصان در ارتباط هدفمند بین تولید و خرید خدمات درمانی و مدیریت هزینه؛

عدم بازنگری نظام سطح‌بندی خدمات درمانی سازمان؛ و

ناکافی بودن پوشش هزینه‌های کمرشکن درمان.

۲. عوامل خارجی (تهدیدها) شامل

قوانین، طرح‌ها و لوایح مغایر با اصول و مبانی تأمین اجتماعی؛

مداخلات سیاسی تأثیرگذار بدون لحاظ کارکردها و حضور سازمان و، در نتیجه، تحمیل تعهدات تکلیفی مغایر با محاسبات بیمه‌ای از طرف دولت؛

چالش فرهنگ عمومی بیمه‌ای و سطح آگاهی نامناسب محیط بیرونی سازمان از مبانی و کارکردهای بیمه‌های اجتماعی؛

رکود تورمی و ناپایداری شاخص‌های کلان اقتصادی در کشور؛

تضعیف اصل سه‌جانبه‌گرایی و نقش بالای دولت در تصمیم‌گیری سازمان؛

تغییر در ساختار جمعیتی و افزایش سالمندی؛

مخدوش‌شدن استقلال اداری سازمان؛

عدم انطباق تصور عمومی از نسبت دارایی‌ها و تعهدات سازمان با واقعیت‌های موجود؛

حاکمیت رویکرد سیاسی بر اداره سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی؛

نقصان در مدیریت تقاضا در نظام سلامت کشور؛

حجم بالای بدهی‌های دولت به سازمان نسبت به بودجه دولت؛

گسترش بخش غیررسمی و زیرزمینی اقتصاد؛

افزایش مخاطرات زیست‌محیطی و سلامتی؛ و

خدشه‌دار شدن اعتبار عمومی سازمان طی سال‌های اخیر.

شایان ذکر است که هریک از عوامل ذکرشده خود مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها را دربرمی‌گیرند که جملگی در شکل‌گیری وضعیت فعلی سازمان مؤثر بوده‌اند.

۵- اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی در ایران

جامعهٔ قرن ۲۱ با سالخوردگی انبوه جمعیت مواجه است. این ویژگی به همراه دیگر تغییرات در محیط اجتماعی-اقتصادی، مانند افزایش مهاجرت روستاییان به شهرها و جهانی‌سازی، موجب شده است در نظام‌های تأمین اجتماعی بسیاری از کشورها چالش‌های جدی ایجاد شود؛ به طوری که رشد مخارج بازنشستگی در برخی از کشورهای در حال توسعه به یک تهدید مالی بزرگ منجر شده که اصلاحات نظام بازنشستگی را به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر بدل کرده است.

ایران نیز در زمرهٔ کشورهای است که در آینده‌ای نزدیک با مشکلات مشابهی، مانند سالمندی جمعیت، مواجه خواهد بود. برآوردها حاکی از آن است که سهم افراد بالای ۶۰ سال کشور در سال ۱۴۰۸ به ۱۲/۷۵ درصد و در سال ۱۴۲۸ به ۲۵/۷۷ درصد خواهد رسید (شکوری، ۱۳۸۸ نقل از مدرسی‌عالم، ۱۳۹۰).

در این زمینه تأثیرپذیری صندوق‌های بازنشستگی از عوامل دیگری، نظیر نرخ رشد جمعیت، متوسط امید زندگی، تحولات بازار کار، وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی، تغییرات اجتماعی و حتی تحریم‌های اقتصادی و سیاسی، که مانع از پوشش‌دهی مناسب و کارایی نظام بازنشستگی کشور می‌شود، نیز باید مورد توجه قرار گیرد (مدرسی‌عالم، ۱۳۹۰).





از ابتدای تأسیس سازمان تأمین اجتماعی در ایران اعتبارات مورد نیاز این سازمان بیشتر از طریق حق بیمه تأمین می‌شود. سازمان در سال‌های اولیه فعالیت مزاد قابل ملاحظه‌ای داشت، اما با رسیدن به بلوغ، هزینه‌ها به مقدار زیادی افزایش یافت. اکنون سازمان در تاریخ حیات خود به مقطعی رسیده که عدم تعادل در منابع نقدی و مصارفش موجودیتش را در معرض خطر قرار داده است. نرخ پشتیبانی افراد تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی حدوداً به ۵/۴۵ رسیده و مصارف سازمان بر منابعش پیشی گرفته است. اگر این عدم تعادل در روند منابع و مصارف سازمان در آینده نیز ادامه یابد و چنانچه بازنگاری در سیاست‌ها صورت نگیرد، شکی نیست که بحران به وقوع خواهد پیوست.

تحولات جمعیتی یا «گذار جمعیتی» از مسائلی است که سبب ایجاد این وضعیت نگران‌کننده شده است. ایران در سال‌های ۶۵-۱۳۵۵ شاهد پدیده‌ای بود که جمعیت‌شناسان آن را «انفجار زادوولد» می‌نامند. در این دوره نرخ رشد جمعیت به حدود ۳/۹۱ درصد رسیده بود که البته با اجرای برنامه‌های کنترل جمعیت به سرعت در دوره‌های بعد کاهش یافت. بر اساس نتایج آخرین سرشماری کشور، این نرخ برای دههٔ اخیر ۱/۲ درصد بوده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). هرچند که کاهش رشد جمعیت در سال‌های اخیر شیب کمتری داشته است، اما کارشناسان معتقدند ادامهٔ این سیر نزولی در سه دههٔ آینده بحران جمعیتی را به وجود خواهد آورد. روند جمعیتی موجود، که در صورت تداوم باعث کاهش جمعیت جوانان و افزایش جمعیت سالمندان و بازنشستگان در آینده می‌شود، همراه با دیگر عوامل، نظیر افزایش امید زندگی، بار سنگینی را بر نسل آینده تحمیل می‌کند و یا استانداردهای زندگی برای مستمری‌بگیران را کاهش می‌دهد و یا هر دو وضعیت را به وجود می‌آورد؛ چرا که با افزایش امید زندگی و طول عمر بازنشستگان و مستمری‌بگیران سال‌های بیشتری از صندوق برداشت می‌کنند و، در واقع، طول مدت وابستگی آنها به صندوق بیشتر می‌شود.

علاوه بر این، نحوهٔ محاسبهٔ مستمری سبب می‌شود که عمدهٔ مستمری‌بگیران بیشتر از آوردهٔ خود به صندوق مستمری دریافت کنند. وجود رابطهٔ ضعیف بین حق بیمهٔ پرداختی در تمام طول دورهٔ کاری و مستمری سبب می‌شود که میزان حقوق و دستمزد مشمول کسورات پایین‌تر از واقع اظهار شود. در نتیجه، نرخ مؤثر حق بیمه کم است و این در حالی است که حق بیمه اساساً بسیار بالاتر به نظر می‌رسد.

عوامل بر شمرده و سایر عواملی که در بخش پیشین اشاره شد سبب شدند که سازمان تأمین اجتماعی با مشکلات پایداری مالی مواجه شود. این موضوع مختص سازمان تأمین اجتماعی نیست و صندوق‌های بازنشستگی دیگر در کشور نیز در شرایط مشابه و یا بدتری قرار دارند. در واقع، صندوق‌های بازنشستگی در کشور حالتی از فروریختگی را تجربه می‌کنند. در ایران ۱۸ صندوق بازنشستگی وجود دارد که عمده آنها صندوق‌های اختصاصی هستند، یعنی طبقات خاصی از جامعه را پوشش می‌دهند؛ مانند صندوق بازنشستگی شرکت نفت، شهرداری‌ها و بانک‌ها که نسبت پشتیبانی آنها حداکثر ۵ به ۱ است. در حالی که بهترین نسبت پشتیبانی در زمان ایدئال ۸ به ۱ است. نسبت پشتیبانی در عمده این صندوق‌ها کمتر از ۵ است، یعنی حق بیمه‌ها کفاف مستمری‌ها را نمی‌دهند. این موضوع در خصوص صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح نیز بسیار جدی است (نسبت پشتیبانی برای این صندوق‌ها به کمتر از یک رسیده است).^۱ با ادامه روال موجود در صندوق‌های بازنشستگی کشور، حق بیمه پرداختی نسل جوان به نفع نسل گذشته و سالمندان خرج می‌شود، حال آنکه ممکن است با وقوع بحران در آینده این نسل در سالمندی بهره‌ای از اندوخته‌های خود نبرد.

در این شرایط، بازنگری در سیاست‌های معطوف به صندوق‌های بازنشستگی جهت ممانعت از شکست نظام بازنشستگی و ازدست‌رفتن مقاومت صندوق‌ها در مقابل تکانه‌ها ضرورت دارد. سازمان تأمین اجتماعی هم باید با بازنگری در سیاست‌های خود و انجام اصلاحات مناسب جلوی بروز شوک‌های تأمین اجتماعی، که در آینده‌ای نزدیک نمایان خواهند شد، را بگیرد تا از این طریق بتواند وظایف و تعهدات خود را در کشور به خوبی انجام دهد.

۵-۲- محرک‌های اصلاحات بازنشستگی برای سیاست‌گذاران

اصلاحات بازنشستگی، علاوه بر اینکه به جلوگیری از بروز بحران در نظام تأمین اجتماعی کمک می‌کند، می‌تواند بین منافع کارگران و بازنشستگان تعادل ایجاد کند. این تعادل می‌تواند:

۱- البته، در صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر، که صندوق جوانی است، نسبت پشتیبانی بالا است.

- موجب بهبود عدالت اجتماعی گردد؛
- هزینه‌های کارگری و، بنابراین، موانع ورود به بازار کار را کاهش دهد؛
- آثار منفی مالیات‌ها را تقلیل دهد که می‌تواند انگیزه‌های ایجاد شغل را افزایش دهد؛
- یارانه‌های نظام بیمه اجتماعی را کاهش دهد که می‌تواند موجب بهبود مالیه عمومی شود؛ و
- شفافیت بیشتر مؤسسات بازنشستگی را موجب شود که می‌تواند منجر به اتخاذ تصمیمات عاقلانه‌تر در حوزه پس‌انداز، کار و خانواده گردد.



۳-۵- چرا اصلاحات بازنشستگی از نوع مسائل سیاسی هستند؟

در بخش ۲-۲ به‌طور خلاصه انواع اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی اشاره شد. در یک طبقه‌بندی کلی، انواع اصلاحات بازنشستگی عبارت‌اند از:

- اصلاحات پارامتری: شامل افزایش سن بازنشستگی، اصلاح شرایط بازنشستگی، تغییر نرخ حق بیمه، افزایش تعداد سال‌های مبنا جهت محاسبه مستمری‌ها، تغییر نرخ تعلق مستمری و غیره؛
- اصلاحات سیستمی^۱: تبدیل نظام‌های توازن هزینه و درآمد (PAYG) به نظام‌های پس‌انداز انفرادی مبتنی بر ذخیره‌سازی کامل یا جزئی؛
- اصلاحات ساختاری: مانند لایه‌بندی نظام بیمه‌های اجتماعی و تشکیل نهاد ناظر بیمه‌های اجتماعی؛ و
- اصلاحات فنی و اجرایی: شامل اصلاحات مدیریتی و نظام اداری، مانند تشکیل پایگاه اطلاعات جامع و یکپارچه و تسهیل جابجایی کارکنان بین صندوق‌ها.



مسئله اصلاح بازنشستگی موضوعی وابسته به منافع اقتصادی نیست، بلکه موضوعی کاملاً سیاسی است که به ترجیحات رأی‌دهندگان و ساختار قانونی یا همان قواعد بازی وابسته است (پامپ، ۱۳۹۵). به‌عنوان مثال، افزایش نرخ حق بیمه منجر به بدتر شدن شرایط کارگران (بیمه‌پردازان) و کاهش مصرف آنها می‌گردد و، در مقابل، کاهش مستمری‌ها شرایط مستمری‌بگیران را بدتر می‌کند. سیاست افزایش سن بازنشستگی

۱- در اصلاحات سیستمی، علاوه بر تعدیل پارامترها، سیستم‌ها نیز تغییر می‌کنند.

تعداد سال‌هایی که فرد مستمری دریافت می‌کند را کاهش داده و تعداد سال‌های بیمه‌پردازی را افزایش می‌دهد. انتقال از نظام PAYG به اندوخته‌گذاری نیازمند صرف هزینه‌های گزاف انتقال است که معمولاً از محل بودجه عمومی با افزایش مالیات‌ها تأمین مالی می‌شود و، بنابراین، بار انتقال بر دوش مالیات‌پردازان است.

نکته این است که هرگونه تغییر در طرح بازنشستگی، چه پارامتری و چه غیرپارامتری، از نوع بازتوزیعی است که برندگان و بازندگان دارد، از این رو، مسئله‌ای اختلاف‌برانگیز است.

اقتصاد سیاسی در ایران نیز در تعیین سیاست‌ها نقش مهمی دارد. برخلاف برداشت‌های ساده‌انگارانه، نه اقتصاددانان و نه مکاتب اقتصادی رایج زمانه تنها عوامل مؤثر بر تصمیمات اقتصادی دولت‌ها نیستند. سیاست‌مداران (چه در کسوت قانون‌گذاران و چه در لباس دولت‌مردان)، بوروکرات‌ها، رهبران فکری و ایدئولوژی آنها، و صاحبان منافع خصوصی، همگی، در شکل‌دادن به نهادها و سیاست‌های اقتصادی به‌طور عام و سیاست‌های مربوط به صندوق‌ها به‌طور خاص نقش غالب را دارند (هادی‌زنوز، ۱۳۹۱).

اقتصاددانان و مکاتب اقتصادی در کشور تنها نیروی تأثیرگذار بر ماهیت دولت، نظام اقتصادی و سیاست‌های اقتصادی نیستند.

از آنجایی که اصلاحات امری زمان‌بر است که در بلندمدت تکمیل می‌شود، ولی دولت‌ها هر چهار سال، و نهایتاً هشت سال، یک‌بار تغییر می‌کنند، ممکن است اجرای کامل اصلاحات مقارن با چند دولت باشد. به همین دلیل، به‌منظور التزام دولت‌ها به اجرای اصلاحات لازم است تا به‌صورت قانون در آیند. به این ترتیب، اصل پیش‌بینی‌پذیری قوانین در صندوق‌های بازنشستگی بین نسلی کمتر دچار خدشه خواهد شد. بنابراین، برای اینکه اصلاحات اعمال شود، ابتدا باید نوع و چگونگی اصلاحات توسط خبرگان و کارشناسان مربوطه طراحی و، سپس، به یک لایحه تبدیل شود. پس از اینکه لایحه به قانون تبدیل شد، اصلاحات قابل اجرا می‌شود. در این فرایند بازیگران مهمی ایفا نقش می‌کنند که جملگی در شاکله اصلاحات مصوب مؤثر هستند. به‌طور واضح، سازمان یا وزارتخانه ذی‌مدخل، که طرح اولیه را ارائه می‌دهد، سایر واحدهای مرتبط

با موضوع طرح، هیئت وزیران، نمایندگان مجلس به طور کلی و کمیسیون‌های تخصصی به طور خاص، و شورای نگهبان از مهم‌ترین بازیگرانی هستند که در فرایند تصویب یک لایحه اصلاحات نقش مؤثری دارند و می‌توانند بر چگونگی آن اثر بگذارند.

به نظر می‌رسد، به جز دهه اول انقلاب، دولت‌های ایران به لحاظ سیاسی تفاوت‌های برجسته‌ای باهم نداشته‌اند، اما به لحاظ اقتصادی همه تقریباً در یک مسیر بوده‌اند و فقط شیب گرایش‌ها فرق داشته است. عمده دولت‌های پس از انقلاب از نظر اقتصادی در دسته لیبرال‌ها قرار دارند؛ در واقع، رفتارهای اقتصادی دولت‌ها مخصوصاً بعد از جنگ تحمیلی در مسیر پیروی از آموزه‌های نئوکلاسیک‌ها بوده است (هادی‌زنوز، ۱۳۹۱).

۴-۵- اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی کشور

بررسی تجربه کشور نشان می‌دهد که دولت‌های مختلف در به وجود آمدن وضعیت کنونی صندوق‌های بازنشستگی سهم بسزایی داشته‌اند. گرچه در دولت‌های هفتم و هشتم وضعیت اداره صندوق‌ها و رعایت قوانین بیمه‌ای بهتر از دولت‌های پنجم و ششم شد، اما در دولت‌های نهم و دهم توجه به این قوانین و قواعد با پیگیری اهداف سیاسی و حمایت از مردم و اقشار ضعیف زیر پا گذاشته شد. همچنین، در دولت یازدهم نیز با هدف توسعه بهداشت و درمان و افزایش سلامت اجتماعی بار دیگر به منابع این صندوق‌ها دست‌اندازی شد؛ به طوری که برای نخستین بار، صندوق تأمین اجتماعی در چند سال اخیر جهت ایفای تعهدات خود مجبور به دریافت وام از نظام بانکی شده است.

رئیس دولت‌های نهم و دهم در برهه‌ای اعلام کردند مستمری بازنشستگان، که در آن زمان به طور میانگین حدود ۱۷۰ هزار تومان در ماه بود، کم است و باید به ۴۰۰ هزار تومان افزایش یابد. صندوق نیز اعلام کرد برای این امر، دولت باید مابه‌التفاوت ۲۳۰ هزار تومانی را به صندوق بپردازد. اما دولت زیر بار این موضوع نرفت و همه این مبلغ از منابع صندوق پرداخت شد. این موضوع نشان می‌دهد که وعده‌های انتخاباتی و پوپولیستی ضربه‌های محکمی را به صندوق‌های بازنشستگی وارد کرده است.

به این ترتیب، اصلاحات صورت گرفته در کشور منطق اقتصادی ندارند و اموری از جنس سیاسی هستند؛ به این صورت که بعد از اینکه منطق سیاسی حاکم می‌شود، منطق اقتصادی را برای آن ایجاد می‌کنند. در این شرایط، هزینه‌ها و درآمدها بر

اساس کارایی- اثربخشی تعریف نمی‌شوند. هدف اصلی از این نوع اصلاحات توزیع قدرت و ماندن یک جریان سیاسی بر سر قدرت است و دولت‌ها عمدتاً اصلاحاتی را انجام می‌دهند که سبب رأیشان را حفظ کنند. نمونه این امر همسان‌سازی حقوق بازنشستگان است که معمولاً در اواخر دوره‌های چهارساله دولت‌ها انجام می‌شود و نتیجه‌اش افزایش بدهی‌های دولت است. این رفتار تا حدود زیادی به این علت نمایان می‌شود که مردم آگاهی کافی از مسئله بازنشستگی ندارند و مطلع نیستند که خودشان صاحبان این صندوق‌ها هستند.

[ارائه خدمات اجتماعی ضامن پایداری سیاسی کشورهاست.]

این تجارب اهمیت امور سیاسی را در سیاست‌گذاری‌های مربوط به حوزه تأمین اجتماعی نشان می‌دهد. به همین دلیل، لازم است در اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی به امور سیاسی توجه جدی مبذول گردد.

۵-۵- اصلاح نظام بازنشستگی کشور

تقریباً بعد از انقلاب هیچ اصلاح به اصطلاح بنیادی در رابطه با صندوق‌های بیمه‌ای صورت نگرفته است. اما در تأمین اجتماعی یک‌بار اصلاحات پارامتری انجام شده که به صورت مقطعی و در راستای مقاصد سیاسی دولت‌ها بوده است (ستاری فر، ۱۳۹۵). اما شرایط کنونی اعمال اصلاحات را ایجاب می‌کند.

اساساً نظام‌های بازنشستگی می‌بایست با در نظر گرفتن شرایط خاص هر کشور از جمله سطح توسعه‌یافتگی، روندهای جمعیتی، سیاست‌های کلان اقتصادی، زیرساخت‌ها، ظرفیت‌های نهادی و عمق و توان بازارهای مالی طراحی شوند. در این زمینه، بی‌تعدالی اقتصاد کلان، نرخ تورم بالا و بار بدهی‌های اضافی موجب ناطمینانی و بی‌ثباتی در بازارهای مالی می‌گردند. از این منظر، بخش مهمی از مشکلات نظام بازنشستگی کشور را باید در مشکلات ساختاری اقتصاد کلان کشور جستجو کرد (مدرسی‌عالم، ۱۳۹۰).

با این حال، به منظور اصلاح نظام بازنشستگی کشور می‌توان برخی اصلاحات را از داخل این نظام پیشنهاد کرد، اما در هر برنامه اصلاحی می‌بایست موضوعات اصلی نظیر سیاست سرمایه‌گذاری و عملکرد آن، دسترسی به ابزار و نهادهای بازار، نحوه محاسبه

مستمری‌ها، ارتباط مستمری‌ها و حق بیمه‌ها و تقویت مدیریت مورد ملاحظه قرار گیرند. به علاوه، انجام اصلاحات موفق و هدفمند نیازمند برنامه‌ریزی بلندمدت است (همان منبع).

از سوی دیگر، توان مالی یک نظام بازنشستگی تا حد زیادی به کارایی آن در اجرا، مانند ثبت‌نام، جمع‌آوری حق بیمه‌ها و تجهیز آن، بستگی دارد. عملکرد ضعیف یکی از این عملیات به اعتبار طرح لطمه می‌زند و منجر به افزایش گریز بیمه‌ای و کاهش پوشش می‌شود و، در نتیجه، حیطة و اندازهٔ حمایت‌های سالمندی را کاهش می‌دهد. این در حالی است که نظام بازنشستگی کشور از نقطه نظر وصول مطالبات خود از دولت با مشکلات عدیده‌ای دست‌به‌گریبان است و اگرچه طی سال‌های اخیر بخشی از این مطالبات از طریق واگذاری دارایی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی وصول شده است، اما هرگونه سازو کاری برای وصول مطالبات به‌هنگام از دولت نظیر پرداخت از طریق بودجه‌های سنواتی و تخصیص بخشی از منابع صندوق توسعه ملی می‌تواند به قوام نظام بازنشستگی کشور کمک کند (همان منبع).

به علاوه، اجرای برنامه‌های بازنشستگی خصوصی اختیاری یک گام مناسب در توسعهٔ بازار مالی است که می‌تواند کفایت مزایا را برای افرادی که حقوق‌های بیشتر از سقف دارند افزایش دهد. نکتهٔ مهم این است که این برنامه‌ها باید مکمل طرح‌های بازنشستگی عمومی اجباری، که اهداف کاهش فقر و افزایش پس‌انداز را دنبال می‌کنند، باشند و نه جایگزین آنها. لذا ضرورت دارد طرح‌های بازنشستگی عمومی در کشور همچنان ادامه یابند.

یکی دیگر از مواردی که در خصوص اصلاحات نظام بازنشستگی کشور بعضاً پیشنهاد می‌شود ایدهٔ تغییر سیستمی نظام بازنشستگی است. این ایده از اوایل دههٔ ۱۳۸۰، در پی همایش مشترک بانک جهانی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، و به توصیهٔ بانک جهانی مطرح شد که بعدها در قالب لوایحی نظیر لایحهٔ مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفت. اما با توجه به نقدهای وارده، از این ایده عقب‌نشینی شد. با این حال، اخیراً بحث‌های جدی پیرامون این طرح آغاز شده است.

در اصلاحات سیستمی حرکت از سمت طرح‌های توازن درآمد و هزینهٔ مزایا معین به سمت طرح‌های اندوخته‌گذاری کامل حق بیمهٔ معین مطرح است.

بررسی تجربیات سایر کشورها در خصوص این نوع اصلاحات نشان می‌دهد که اصلاحات یادشده (به شکل کلی و یا جزئی) در ۲۳ کشور جهان به توقف و یا حتی شکست و برگشت از آن انجامیده است. مهم‌ترین دلایل این عدم موفقیت عبارت‌اند از (مسالاگو، ۱۳۹۴):

- فرض وجود یک الگوی واحد جهانی برای همه بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های قابل توجه اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی در میان کشورها؛
- عدم پوشش بخش غیررسمی و روستایی توسط نظام خصوصی و، بنابراین، غفلت از بخش زیادی از نیروی کار؛
- عدم وقوع بسیاری از مفروضات پشتوانه اصلاحات (عدم بهبود عملکرد سرمایه‌گذاری به دلیل عمق کم بازار سرمایه، عدم شکل‌گیری رقابت موردانتظار، ایجاد هزینه‌های اداری بالا، کاهش پوشش بیمه‌ای و یا عدم تغییر آن در کشورهای موردنظر)؛
- بدتر شدن وضعیت برخی از اصول تأمین اجتماعی (مانند کاهش همبستگی اجتماعی و کاهش برابری و عدالت)؛
- غفلت از ارائه خدمات مساعدت اجتماعی به مستمری بگیران غیرمشارکتی فقیر در لایه صفر؛
- نفوذ دولت و سیاستون بر منابع صندوق‌های بازنشستگی خصوصی به‌رغم وجود حساب‌های انفرادی و مدیریت خصوصی؛ و
- تحمیل هزینه‌های بسیار گزاف گذار در نتیجه کاهش و یا قطع ورودی به نظام بازنشستگی عمومی و بقای تعهدات بلندمدت آن.

بسیاری از این مشکلات برای اصلاحات مشابه در کشور قابل‌تصور است. افزون‌براین، موفقیت در اعمال اصلاحات منوط به گفتگو و توافق شرکای اجتماعی و ذی‌نفعان صندوق‌های بازنشستگی است. این موضوع در سرنوشت اعمال اصلاحات از اهمیت زیادی برخوردار است؛ چراکه در هر حال پذیرش یا رد اصلاحات توسط بازیگران حوزه نظام بازنشستگی تعیین می‌شود. فرض شود نظام فعلی بازنشستگی کشور از نوع PAYG است. بررسی نتایج اصلاحات سیستمی در این نظام تحت شرایط مختلف نشان می‌دهد در صورتی که نسبت بالایی از جمعیت را بازنشستگان

تشکیل دهند (رشد جمعیت بسیار منفی باشد). نظام همگانی مزایای زیادی ارائه کند و نظام انتخابات مبتنی بر رأی اکثریت باشد، کاهش اندازه نظام بازنشستگی PAYG کمترین احتمال را دارد. زمانی انتقال جزئی نظام بازنشستگی PAYG با بیشترین احتمال روبرو است که جمعیت به تدریج روبه کاهش باشد. نظام همگانی مزایای زیادی ارائه کند که از مقدار مورد نظر کارگران مسن بیشتر باشد و رأی گیری در نظام نیابتی تناسبی انجام شود. هنگامی ابطال نظام بازنشستگی PAYG بیشترین احتمال را دارد که رشد جمعیت بسیار بالا باشد و، به این ترتیب، کارگران جوان اکثریت جمعیت را تشکیل دهند و سیاست بازنشستگی از طریق همه پرسی تعیین شود و یا جمعیت به تدریج روبه کاهش باشد، طرح همگانی فعلی کوچک باشد و رأی گیری در نظام نیابتی تناسبی و یا به وسیله همه پرسی مستقیم انجام شود (پامپ، ۱۳۹۵ به نقل از نیکوپور، ۱۳۹۶).

۶- بسته‌ی سیاستی اصلاحات بازنشستگی در کشور

مهم‌ترین نگرانی امروز صندوق‌های بازنشستگی، به‌ویژه سازمان تأمین اجتماعی، ناپایداری منابع صندوق و برهم‌خوردن توازن آن‌هاست. لذا انجام اصلاحات برای بازگشت تعادل و پایداری به صندوق‌های بازنشستگی امری اجتناب‌ناپذیر است. آنچه مسلم است وضعیت فعلی را نمی‌توان ادامه داد، خصوصاً به این دلیل که عمدتاً این صندوق‌ها اکنون از نقطه بحرانی عبور کرده و وارد محدوده بحران در ادبیات بحران‌ها شده‌اند. باتوجه به این وضعیت، فرصتی برای تأخیر در اعمال اصلاحات وجود ندارد.

به‌طور کلی، در انجام اصلاحات بازنشستگی سه هدف تعقیب می‌شود: حفظ پایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی، افزایش دامنه پوشش و ارتقای کفایت مزایا. اما نباید از خاطر برد که اصلاحات نظام مستمری بازنشستگی و، به‌طور کلی، اصلاحات مربوط به بخش تأمین اجتماعی به لحاظ فرایند سیاسی اجرای اصلاحات و شرایط موردنیاز برای موفقیت بلندمدت نسبت به اصلاحات تعدیل ساختاری اقتصاد بسیار پیچیده‌تر است؛ چراکه مسئله اصلاحات بازنشستگی موضوعی مرتبط با توزیع درآمد در بین نسل یا درون یک نسل است.

اصلاحات مربوط به نظام تأمین اجتماعی مستقیماً بر زندگی مردم و منافع آن‌ها تأثیرگذار است. این موضوع مشارکت فعال تمام گروه‌های ذی‌نفع، بیمه‌شدگان، کارفرمایان، مستمری‌بگیران و، همچنین، تأیید قانون‌گذاران را ایجاب می‌کند. بنابراین، ضروری است که

سیاست‌گذاران در اجرای اصلاحات قدرت و منافع گروه‌های مختلف تأثیرگذار را مد نظر قرار دهند. برای این منظور می‌توان از طریق ابزارهایی مانند تشویق، مذاکره و جبران خسارت بیشتر گروه‌های ذی‌نفع (به‌خصوص بیمه‌شدگان و سالمندان) را متقاعد ساخت و به آن‌ها اطمینان داد که منافع آن‌ها با اجرای اصلاحات به‌خطر نمی‌افتد. به این ترتیب، امتیاز بزرگ موافقت عمومی و حمایت‌های مردمی در اجرای اصلاحات حاصل می‌شود. نتیجه نهایی اصلاحات، تا حد زیادی، به قدرت چانه‌زنی و مهارت سیاست‌گذار بستگی دارد.

این بخش، که جمع‌بندی نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران باسابقه و خبره در حوزه تأمین اجتماعی در مورد اصلاحات بازنشستگی است، به بیان نکته‌های کلیدی در اصلاحات بازنشستگی اختصاص دارد.

۶-۱- اصلاح نظام بازنشستگی: پارامتری یا سیستمی؟

نظام بازنشستگی در ایران بر اساس مزایای معین شکل گرفته است. اما همان‌طور که بیان شد، اخیراً پیرامون اصلاحات سیستمی صندوق‌های بازنشستگی کشور و انتقال به نظام اندوخته‌گذاری کامل مبتنی بر حق بیمه معین بحث‌های جدی مطرح شده است. در این نظام برای هر بیمه‌شده یک حساب انفرادی، مثل حساب سپرده‌گذاری، تشکیل می‌شود که اشخاص در آن حساب سپرده‌گذاری می‌کنند. اصل حق بیمه به همراه سود تعلق گرفته به آن در این حساب ذخیره می‌شود. پس از رسیدن به سن بازنشستگی، مستمری از همین حساب انفرادی پرداخت می‌شود.

در مورد عادلانه یا ناعادلانه بودن این نظام نیز مباحثی بین کارشناسان نظام‌های اجتماعی مطرح است. با توجه به نظام‌های مختلف بازنشستگی به نظر می‌رسد که عموماً مدافعان این نوع اصلاحات و حرکت به سمت سیستم‌های اندوخته‌گذاری کامل و حق بیمه معین نگاهی بازارگرایانه به نظام تأمین اجتماعی دارند و قوام نظام بازنشستگی را در گرو عملکرد بازاری آن و خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی جستجو می‌کنند. از نظر این گروه مزایای طرح‌های اندوخته‌گذاری کامل مبتنی بر حساب‌های انفرادی عبارت‌اند از:

• حساب‌های انفرادی کاملاً اختیاری هستند.

• کارگران از مزایای مالکیت انفرادی بهره‌مند می‌شوند و بر درآمد و بازدهی ذخایر بازنشستگی خود نظارت دارند.

• با ایجاد و گسترش این گونه صندوق‌ها فرهنگ پس‌انداز کردن در میان مردم افزایش می‌یابد و انباشت پس‌انداز و ثروت، درنهایت، موجب توزیع عادلانه‌تر مالکیت ثروت و سرمایه برای کارگران با درآمد متوسط می‌شود.

• افزایش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری ناشی از حساب‌های انفرادی منجر به افزایش رشد اقتصادی می‌شود که این امر نیز به نوبه خود ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر و بهتر، افزایش دستمزدها و، در کل، افزایش درآمد ملی را به دنبال دارد.

• در نقطه مقابل، مخالفان خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی، که بر طرح‌های توازن درآمد و هزینه و سیستم‌های با مزایای معین تأکید دارند، معتقدند که:

• اندوخته‌گذاری کسورات بازنشستگی و ایجاد حساب‌های انفرادی منجر به تضعیف تأمین اجتماعی می‌شود و مزایا و حمایت‌های نسل آینده را با ریسک مواجه می‌کند.

• ایجاد این گونه حساب‌ها هزینه‌های سنگینی را جهت تأمین مالی نظام قبلی بر دولت تحمیل خواهد کرد، زیرا در این حالت ورودی‌های نظام قبلی قطع می‌شود و، از سوی دیگر، هزینه‌های بازنشستگی بیمه‌شدگان قبلی برقرار است. تحت چنین شرایطی هزینه‌های مرحله گذار باید از طریق محدود کردن مزایا و حمایت‌ها، افزایش مالیات‌ها و یا استقراض تأمین شود.

• موفقیت حساب‌های انفرادی وابستگی شدیدی به بازدهی بازار دارد و این موضوع خطرپذیری بالایی به همراه خواهد داشت. این بدان معناست که بازدهی بیشتر مستلزم قبول ریسک سرمایه‌گذاری در سهام و سایر ابزارهای نظام مالی است که، درنهایت، ممکن است منجر به از بین رفتن کل مزایای بازنشستگی گردد.

• با خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی کارگران مجبور خواهند شد جهت ایجاد حساب‌های انفرادی و عبور از مرحله گذار کسورات بیشتری بپردازند (مدرسی‌عالم، ۱۳۹۰).

تجربیات جهانی نشان داده است که حساب‌های انفرادی موجب زایش فقر می‌شود. به‌طورمثال، مطابق قانون، مستمری افرادی که کمتر از حداقل دستمزد دریافت می‌کردند به حداقل دستمزد افزایش می‌یابد. اما در حساب‌های انفرادی این‌ها دیگر معنی ندارد، چون مستمری از حساب خود شخص پرداخت می‌شود. اصلاحات سیستمی گرچه ممکن است در کوتاه‌مدت بتواند بحران صندوق‌ها را کم کند، در درازمدت فقر را افزایش خواهد داد، مخصوصاً در کشورهایی که مردم آینده‌نگری نمی‌کنند.

در مقابل طرفداران اصلاحات سیستمی صندوق‌های بازنشستگی، عده‌ای معتقدند که در حال حاضر نیازی به تغییر اساسی و انتقال از یک نظام به نظام دیگر وجود ندارد. به باور این گروه، نظام کنونی بر اساس نظام مالی اندوخته‌گذاری پایه‌ریزی شده است و، لذا، کافی است ساختار موجود از طریق انجام اصلاحات پارامتری در صندوق‌های بازنشستگی، اصلاحات در سیاست‌های کلان، ایجاد تغییراتی در سطح عملیاتی جهت مقابله با چالش‌های موجود و تقویت نظام مدیریتی بازنگاری و دوباره احیا شود. به‌عبارت‌دیگر، با توجه به شرایط موجود در کشور به نظر می‌رسد که ایجاد تغییرات بنیادین در نظام سازمان تأمین اجتماعی، خصوصاً اکنون که نزدیک به شش دهه از فعالیتش می‌گذرد، امکان‌پذیر نیست. بنابراین، واقع‌گرایانه‌ترین روش انجام اصلاحات تدریجی در چهارچوب همین نظام موجود است.

بر این اساس، توصیه می‌شود که اصلاحات پارامتری به‌صورت فوری انجام شوند؛ چراکه این اصلاحات به‌مراتب اثرات بازتوزیعی کمتری دارند و نیازی به صرف هزینه‌های گزاف برای اجرا ندارند و، درعین‌حال، بسیاری از مشکلات را حل می‌کنند. باوجوداین، لازم است بررسی‌های کارشناسی و دقیق در خصوص آثار تغییر پارامترها بر نظام بازنشستگی و توزیع درآمد انجام شود و بر اساس آن اصلاحات طراحی و پیشنهاد گردند. درهرحال، نباید از خاطر برد که حتی در نظام بازنشستگی خصوصی هم افزایش حق بیمه‌های «معین»، کاهش مستمری‌ها، افزایش سن بازنشستگی، و یا ترکیبی از این اقدامات اجتناب‌ناپذیر می‌گردد و، بنابراین، این تصور، که با تغییر سیستم از اصلاحات پارامتری در آینده بی‌نیاز خواهیم شد، انگاشتی ساده‌انگارانه است.

بسته پیشنهادی برای اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی کشور مطابق با مصاحبه‌ها در چهار بعد ساختاری و مدیریتی، قانونی و اجرایی، اقتصادی و، در نهایت، سیاسی ارائه می‌گردد.^۱

▲ ساختاری و مدیریتی

ایجاد پوشش فراگیر

فلسفه ایجاد نظام‌های بازنشستگی پوشش ریسک سالمندی و عدم‌امنیت در آمدی است. ریسک بر اساس حق شهروندی باید پوشش داده شود، یعنی تمام افرادی که به سن مشخصی رسیدند باید با استفاده از منابع مالیاتی با یک مبلغ مشخص تحت پوشش قرار گیرند. این مورد در بسیاری از کشورها مثل هلند اجرا می‌شود. البته، این اقدام قیدوبندهایی دارد و باید مسائل مهاجرت نیز در آن دیده شود.

در دنیای قرن ۱۹، کشورهایمانند انگلستان، که ابرقدرت هم بودند، با تمام ادعاهای اقتصادی باز هم افراد فقیر زیادی داشتند. در آن زمان، خیریه‌های زیادی در این کشور وجود داشتند که کار پوشش این فقرا را انجام می‌دادند، اما از آنجاکه این خیریه‌ها با اهداف خاصی ایجاد شده بودند، از هدف اصلی فاصله می‌گرفتند. بنابراین، تصمیم گرفته شد که تأمین مالی به صورت متمرکز انجام شود. این همان سطح اولیه‌ای است که باید بتواند برای همه شهروندان یک جامعه پوشش حداقلی را فراهم کند. بعد از این سطح اولیه، در سطح بعدی صندوق‌های بیمه اجتماعی تعریف می‌شوند که مبتنی بر شغل هستند و عضویت در آن‌ها می‌تواند اختیاری یا اجباری باشد.

تشکیل صندوق‌های بازنشستگی به سه هدف انجام شده است: (۱) حفظ اشتغال، (۲) کاهش نابرابری درآمد، و (۳) هموار کردن مصرف در طول دوران زندگی. اما از آنجایی که این صندوق‌ها اشتغال‌محورند، در رسیدن به این اهداف در بیشتر کشورها با مشکل روبرو هستند. به‌عنوان مثال، در ایران، علاوه بر اینکه سطح اولیه رفاه خوب کار نمی‌کند، صندوق‌ها نیز، چون بر اساس اشتغال رسمی تعریف می‌شوند، بخش

۱- مصاحبه‌شوندگان شامل متخصصان و کارشناسان حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بوده‌اند که عبارت‌اند از: جناب آقای دکتر ستاری فر، جناب آقای دکتر محسن ایزدخواه، جناب آقای دکتر حسام نیکوپور و جناب آقای دکتر رضا امیدی.

زیادی از شاغلین را پوشش نمی‌دهند. این یک مشکل بزرگ است که بخش زیادی از اشتغال در این صندوق‌ها حضور ندارند. باید توجه داشت که اگر نظامی فراگیر و جامع با پایداری منابع مالی وجود نداشته باشد، اهداف برشمرده محقق نخواهند شد. برای تحقق این موارد باید، نخست، سیستمی مبتنی بر حقوق شهروندی تعریف شود؛ به عبارت دیگر، یک شخصیت اجتماعی فارغ از شاغل و غیرشاغل بودن افراد تعریف شود و از طریق مالیات‌ها همه شهروندان تحت پوشش قرار گیرند. دوم، سیستمی مشارکتی تعریف شود که بتواند هر دو مشاغل رسمی و غیررسمی را پوشش دهد.

اصلاح توزیع جغرافیایی خدمات بیمه‌ای

نیاز به بهبود توزیع جغرافیایی تسهیلات و خدمات بیمه‌ای در سطح کشور با توجه خاص به مناطق محروم کاملاً احساس می‌شود. برای رسیدن به این هدف برنامه‌های بیمه‌ای مختلفی می‌بایست در مناطق دورافتاده و محروم ایجاد شوند تا گروه‌های مختلف شاغل در این مناطق را تحت پوشش قرار دهند (مانند صندوق صیادان و ملوانان). صندوق‌ها می‌توانند، در ابتدا، کار خود را با ارائه خدمات اولیه آغاز کنند و در بلندمدت کلیه خدمات بیمه اجتماعی را پوشش دهند.

توجه به مسئله بازتوزیع درآمد در طراحی اصلاحات

در نظام بیمه‌ای ایران طبقات پایین‌تر متکی به حق بیمه پرداختی خودشان و طبقات بالاتر متکی به بودجه دولت هستند که عادلانه نیست. این واقعیت مبین آن است که طبقات بالای درآمدی قدرت چانه‌زنی زیادی دارند. این موضوع در ادبیات اقتصاد سیاسی به نوعی استفاده از قدرت سیاسی به نفع یک گروه خاص است. این در حالی است که در نظام بیمه‌ای کارآمد می‌بایست همه مردم در هر طبقه‌ای از حداقل حمایتی برخوردار باشند.

تجربه اصلاحات نظام بازنشستگی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که آن‌ها به یک‌باره اصلاحات نمی‌کنند؛ مثلاً نمی‌توان سن بازنشستگی را ناگهان از ۶۰ به ۶۵ افزایش داد و یا دو سال آخر خدمت در فرمول محاسبه مستمری را یک‌باره به ۵ سال آخر تغییر داد. اصلاحات باید با اتخاذ یک استراتژی مشخص، که به نفع پایداری مالی صندوق‌ها و لحاظ منافع نسل‌های آینده باشد، انجام شود. در کشورهای موفق این اصلاحات کاملاً به صورت لایه‌بندی و منظم هستند؛ چون دغدغه بازتوزیع درآمد دارند. مثلاً نمی‌توان نرخ جایگزینی درآمد بازنشستگی را برای همه مردم معادل ۷۵

درصد در نظر گرفت. در واقع، کشورهای موفق این نرخ را پلکانی بر حسب درآمد افراد تعیین می‌کنند. در بحث سن بازنشستگی نیز به همین صورت سیاست‌گذاری می‌کنند؛ به شکل لایه‌بندی یا منطقه‌ای.

لزوم تشکیل واحد ناظر تنظیم‌گر و رعایت الزامات گزارش‌دهی

در بیشتر کشورها برای تضمین کارآمدی صندوق‌ها و حکمرانی مناسب بر آنها یک نهاد مستقل نظارتی و تنظیم‌گر مقررات صندوق‌های بازنشستگی وجود دارد که، به‌طور کلی، حکمرانی خوب در صندوق‌ها، نظارت بر عملکرد صندوق‌ها از طریق گزارش‌گیری منظم، حصول اطمینان از ایفای تعهدات و جلوگیری از ورشکستگی صندوق‌ها، و تنظیم‌گری سرمایه‌گذاری آنها را دنبال می‌کند. این در حالی است که، در حال حاضر، در ایران چنین نهادی وجود ندارد و باتوجه به مشکلات کنونی صندوق‌ها تشکیل این نهاد در کشور توصیه می‌شود، زیرا این نهاد از یک سو به دلیل حاکمیتی بودن نماینده نفع تمام ذی‌نفعان است و نقش نظارتی و هدایتی را بر عهده می‌گیرد و، از سوی دیگر، به دلیل مستقل بودن از دولت از مداخلات سلیقه‌ای دولت و مجلس در امور صندوق‌ها نیز ممانعت می‌کند.

همچنین، پایش مستمر و منظم صندوق‌ها منوط به رعایت الزامات افشاگری و گزارش‌دهی آنهاست. این الزامات ایجاب می‌کند که گزارش‌های ارزیابی استاندارد مبتنی بر محاسبات بیمه‌ای به صورت مستقل و منظم تولید و منتشر شود. محاسبات بیمه‌ای و آکچوئریال صندوق‌های بازنشستگی از مهم‌ترین اقداماتی است که هر صندوق باید در طول حیات خود انجام دهد. یکی از دلایل این اهمیت اطلاع از میزان مشارکت فعلی و تعهدات آتی صندوق‌ها و بررسی اینکه آیا این نرخ‌های مشارکت برای ایفای تعهدات آتی کفایت می‌کنند است. البته باید اذعان داشت که در سال‌های اخیر گرایش به سمت ارائه گزارش‌های آکچوئریال در صندوق‌ها دیده می‌شود و به‌طور خاص سازمان تأمین اجتماعی گام‌های مهمی در این رابطه برداشته است. با این حال، این اقدامات کافی نیست و بهتر است واحدی مستقل با کارشناسان متعهد و خبره در امر آکچوئریال تشکیل شود. مطابق با استانداردها، این محاسبات باید حداقل هر سه سال یک‌بار انجام شود تا توازن مالی صندوق‌های بازنشستگی رصد گردد.

اصلاح وابستگی بالای مزایای رفاهی به درآمدهای نفتی

نظام سیاسی کشور یک نظام سیاسی با دسترسی محدود است؛ یعنی، حکومت در ایران

در حوزه‌های مختلف رفتارهای متفاوتی را از خود نشان می‌دهد. مثلاً در یک حوزه ممکن است مشارکت وجود داشته باشد، اما در حوزه‌های دیگر دولت یا حاکمیت سیاسی ممانعت ایجاد کنند. ریشه این رفتار دوگانه را می‌توان در وجود درآمدهای نفتی کلان یافت. برای مثال، در اکثر کشورها مزایای رفاهی متناسب با درآمدهای مالیاتی تنظیم می‌شود، اما در کشورهای نفت‌خیزی مانند ایران این مزایا متناسب با افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی زیاد و کم می‌شود.

توجه به تحولات جمعیتی و برنامه‌ریزی برای آن

تحولات جمعیتی بر صندوق‌های بازنشستگی به‌ویژه در آینده تأثیر بسیاری خواهد داشت. یکی از مهم‌ترین اصلاحات در این زمینه مربوط به سن بازنشستگی است. سن بازنشستگی در بیشتر کشورها متناسب با امید زندگی تعیین می‌شود؛ یعنی، فاصله بین امید زندگی و سن بازنشستگی نباید خیلی زیاد باشد. بعضی از کشورها مثل ژاپن بازنشستگی‌های تدریجی دارند؛ مثلاً کارگری که تا ۶۵ سالگی تمام‌وقت کار می‌کند از ۶۵ سالگی هر سال یک ساعت از ساعت کارش کم می‌شود تا به سن ۷۲ سالگی برسد و سن بازنشستگی رسمی تا ۷۲ سال است. بنابراین، کارگر بازنشسته به‌صورت تدریجی از بازار نیروی کار خارج می‌شود. جدای از مبحث پایداری صندوق‌ها، به لحاظ اجتماعی، اگر فرد شاغل به یک‌باره از محیط کار خارج شود، با یک گسست ارتباطی مواجه می‌شود و این مسئله می‌تواند پیامدهای روانی منفی برای آن شخص داشته باشد.

افزون‌براین، تحولات جمعیتی بر هزینه‌های بهداشت و هزینه‌های آموزش در آینده اثر زیادی دارد؛ به‌طور مشخص، سالمندی جمعیت افزایش هزینه‌های سلامت و کاهش هزینه‌های آموزش را به دنبال خواهد داشت. باین‌حال، این‌گونه نیست که در آینده نیروی کار جوان در کشور وجود نداشته باشد، همان‌گونه که این اتفاق در کشور ژاپن هم نیفتاده است. گرچه جمعیت بالای ۱۰۰ سال ژاپن بالای صد هزار نفر است، باز چیزی حدود ۶۰ درصد جمعیت آن در سن فعالیت هستند.

اداره مستقل صندوق‌های بازنشستگی

از نگاه متریک، صندوق تأمین اجتماعی ورودی‌های خاص خود، ساختاری برای انجام وظایف و، درنهایت، خروجی‌هایی به‌عنوان مستمری‌بگیر دارد. بنابراین، باید به صندوق به‌عنوان محلی برای مدیریت منابع بیمه‌شدگان نگرسته شود. اما، دولت

باتوجه به اینکه این صندوق ماهیتی بین‌نسلی دارد، مدیریتی دولتی بر آن نهاده است و سازمانی به نام سازمان تأمین اجتماعی را برای اداره این صندوق ایجاد کرده است. از آنجا که این صندوق متعلق به افرادی است که به آن منابعی داده‌اند، دولت با این بهانه، که مدیریت این صندوق دولتی است، مجاز نیست تکالیفی برای صندوق مشخص نماید و حق این افراد را به سایرین نیز تخصیص دهد؛ در این صورت دولت مرتکب حق الناس شده است.

یک راهکار می‌تواند این باشد که برای هریک از مقاصد مدنظر سیاسیون، صندوق مجزایی با منابعی مشخص ایجاد شود، نه اینکه از منابع همین صندوق برای اهداف متنوع و گروه‌های مختلف استفاده شود. در شرایط فعلی، همه اقشار در صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی پذیرش می‌شوند؛ از کارگر و خانه‌دار گرفته تا فردی که تنها ۵ سال سنوات پرداخت می‌کند. اما در هنگام خروج از صندوق، غالباً همگی در سطح یکسان و معادل حداقل دستمزد مستمری دریافت می‌کنند، در حالی که باید ورودی‌های متفاوتی تعریف شود و، بر اساس آن، مستمری‌های مختلفی نیز ارائه گردد (ستاری فر، ۱۳۹۵).

یکی از دلایلی که اصلاحات صورت نمی‌گیرد نبود مدیریت مستقل در نظام بازنشستگی، به‌ویژه صندوق‌های بازنشستگی، است. در واقع، وابستگی مدیران صندوق‌های بازنشستگی به سیستم‌های مدیریتی دولتی و ناتوانی آن‌ها در استقلال از بدنه دولت‌ها از بزرگ‌ترین دلایل به‌ثمر نرسیدن اصلاحات صحیح است. این موضوع از حیث اقتصاد سیاسی بسیار مهم است. بنابراین، مقوله استقلال صندوق‌ها به لحاظ اداری، مالی، حقوقی و تشکیلاتی از اهم مواردی است که باید در قانون دیده شود. همچنین، بحث سه‌جانبه‌گرایی در اداره صندوق‌ها باید در ساختار نظام تأمین اجتماعی تقویت شود و دست قاهر دولت از آن کوتاه شود.

هر چند وضعیت ایدئال این است که صندوق‌های بازنشستگی کاملاً به صورت مستقل و با تمرکز به منافع عمومی مدیریت شوند، از لحاظ ادبیات اقتصاد سیاسی دور از انتظار نیست سازمان‌هایی که با رفاه و مزایای اجتماعی شهروندان سروکار دارند به مکان‌هایی برای حفظ قدرت احزاب و سبدهای سیاسی آن‌ها تبدیل شوند.

تفکیک حساب‌های شاخه‌های مختلف در صندوق‌های بازنشستگی

بسیاری از کارشناسان بر این باورند که حساب‌های تعهدات بلندمدت و کوتاه‌مدت

در سازمان تأمین اجتماعی باید از هم تفکیک شود. به این صورت که حق بیمه تعیین شده برای هر شاخه می‌بایست صرف تأمین هزینه‌های مرتبط با همان شاخه شود. علاوه بر این، حق بیمه‌های مربوط به تعهدات بلندمدت و تعهدات کوتاه‌مدت باید به گونه‌ای تعیین شوند که درآمدهای حاصل از آن‌ها کلیه تعهدات هر شاخه را کفاف دهد.

▲ قانونی و اجرایی

تمیز حمایت اجتماعی از بیمه اجتماعی

لازم است بین پوشش بیمه‌ای، کفایت مزایا و پایداری مالی صندوق‌ها هماهنگی وجود داشته باشد. این تناسب باید با ظرفیت تاریخی، فرهنگی و اجتماعی ایران صورت گیرد (مثلاً وقف و زکات و مانند آن هم در نظر گرفته شود). واقعیت این است که در ایران مباحث حمایتی و بیمه‌ای، به‌اشتباه، در هم آمیخته شده‌اند. به‌عنوان نمونه، نگاه مجلس و دولت به سازمان تأمین اجتماعی بیشتر حمایتی است تا بیمه‌ای. این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی، به‌عنوان یک بیمه‌گر اجتماعی، بر اساس تعادل منابع و مصارف اداره می‌شود و، بنابراین، هر افزایشی در مصارف باید با افزایش در درآمدش جبران شود. نگاه حمایتی به سازمان سبب تحمیل قوانین و تصمیماتی شده است که بار هزینه‌ای تأمین مالی نشده برای سازمان داشته‌اند. به‌عنوان مثال، سیاست‌های تعدیلی از جمله سیاست همسان‌سازی مستمری‌های بازنشستگی در زمان دولت‌های نهم و دهم برای سازمان تأمین اجتماعی ماهیانه ۱۲۰۰ میلیارد تومان هزینه داشته است. در دولت یازدهم نیز طرح تحول سلامت هزینه بسیار زیادی را به سازمان تحمیل کرده است.

قواعد باید مشخص باشد و به هیچ بهانه‌ای نباید از آن‌ها تخطی شود. در غیر این صورت، اگر خلاف قانون اساسی عمل شده، فرد خاطی باید مورد بازخواست قرار گیرد. رعایت سنوات بازنشستگی یکی از موضوعات مهم در این زمینه است. در حال حاضر، بین فردی با ۳۰ سال سابقه حق بیمه و فردی که با بیمه مشاغل آزاد تنها ۸ سال حق بیمه پرداخت کرده است تفاوتی وجود ندارد. در برهه‌ای پس از انقلاب اسلامی، بازنشستگی پیش‌ازموعده تعداد زیادی از بیمه‌شدگان بار مالی بسیار زیادی برای صندوق‌های بازنشستگی ایجاد کرد. این مسئله نشان می‌دهد خروج از قواعد تعیین شده توسط سیاست‌مداران باعث مشکلات جدی در این صندوق‌ها می‌شود.

اصلاح قوانینی که بازنشستگی پیش از موعد را تقویت می کنند.

یکی از دلایلی که باعث شد صندوق های بازنشستگی به نقطه های سربه سری برسند، موضوع بازنشستگی های پیش از موعد بود. این موضوع نه تنها دوره پرداخت حق بیمه را کاهش می دهد، بلکه باعث افزایش دوره دریافت مستمری هم می شود که هر دو بر وضعیت مالی صندوق های بازنشستگی اثر منفی دارند. افزون بر این، آثار این سیاست در بازار کار هم قابل توجه است. افرادی که پیش از موعد بازنشسته می شوند، هم به دلایل روانی و هم به علت شرایط نامطلوب اقتصادی دوباره به بازار کار برمی گردند. نکته جالب توجه استقبال کارفرمایان از این مسئله است. این امر خود یکی از دلایل اصلی گسترش مشاغل غیررسمی است.

اصلاح سایر قوانین مؤثر بر صندوق ها و عدم تحمیل قوانین تأمین مالی نشده

طی سال های گذشته قوانینی بر صندوق های بازنشستگی تحمیل شده که به شدت منابع و مصارف آنها را تحت تأثیر قرار داده است. از جمله مهم ترین این قوانین می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- لایحه قانونی بازنشستگی پیش از موعد مشمولین قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴؛

- لایحه قانونی بخشودگی قسمتی از حق بیمه بیمه شدگان و کارفرمایان کارگاه های کوچک صنفی مشمول قانون تأمین اجتماعی در آذرماه ۱۳۵۸؛

- قوانین بازنشستگی پیش از موعد مصوب سال های ۱۳۵۸ و ۱۳۶۷ و تمدید آن در سال ۱۳۷۰؛

- لایحه قانونی اصلاح تبصره ۲ و الحاق یک تبصره به لایحه قانونی بخشودگی قسمتی از حق بیمه بیمه شدگان و کارفرمایان کارگاه های کوچک صنفی مشمول قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۹؛

- لایحه قانونی راجع به احتساب مدت محکومیت سیاسی بیمه شدگان مشمول قانون تأمین اجتماعی به عنوان سابقه پرداخت حق بیمه مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی راجع به برقراری حقوق وظیفه درباره کارکنان دولت و مشمولین قانون تأمین اجتماعی که در جریان انقلاب اسلامی ایران از کارافتاده یا به درجه شهادت نائل شده یا می شوند مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی الحاق یک تبصره به لایحه قانونی راجع به برقراری حقوق وظیفه درباره کارکنان دولت و مشمولین قانون تأمین اجتماعی که در جریان انقلاب اسلامی ایران از کارافتاده یا به درجه شهادت نائل شده یا می‌شوند مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی احتساب سابقه خدمت محکومان سیاسی مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی نحوه بازنشستگی و بازخرید خدمت کارکنان سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی سابق مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی شمول مواد ۶۰، ۷۰، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۸۰، ۸۱، ۸۲ و ۸۳ قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴ درباره کلیه بیمه‌شدگانی که در جریان انقلاب اخیر دچار نقص عضو، از کارافتادگی جزئی یا از کارافتادگی کلی گردیده یا به درجه شهادت رسیده‌اند مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی اصلاح بعضی از مواد مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی و الحاق مواد و تبصره‌هایی به آن مصوب ۱۳۵۸؛

- لایحه قانونی راجع به شمول مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشور به مستخدمین شرکت‌های دولتی مشمول قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸؛

- قانون راجع به برقراری مستمری درباره بیمه‌شدگانی که به علت همکاری با نیروهای مسلح شهید یا معلول شده یا می‌شوند مصوب ۱۳۶۰؛

- قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱؛

- قانون الحاق یک تبصره به قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۳۶۱؛

- قانون برقراری حقوق وظیفه از کارافتادگی و وظیفه عائله تحت تکفل جانبازان و شهدای انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱؛

- قانون اصلاح بند ب و تبصره ۳ ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴ در سال ۱۳۶۱؛

- قانون راجع به افزایش مستمری دریافت کنندگان مستمری از کارافتادگی جزئی ناشی از کار مصوب ۱۳۶۲؛
- قانون انتقال حق بیمه آن دسته از کارگران مشمول قانون کار که تحت پوشش آیین‌نامه استخدامی شرکت ملی فولاد ایران قرار می‌گیرند و تبدیل وضع خدمتی می‌یابند مصوب ۱۳۶۲؛
- قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵؛
- قانون تغییر وضعیت استخدامی کارگران معادن زغال‌سنگ مشمول قانون کار به آیین‌نامه استخدامی شرکت ملی فولاد و انتقال حق بیمه آنان مصوب ۱۳۶۵؛
- قانون شمول مقررات مربوط به کارکنان دولت تابع قانون استخدام کشوری که در مناطق جنگی یا جبهه‌های جنگ تحمیلی خدمت می‌نمایند به کارکنان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان‌های وابسته که مشمول قانون تأمین اجتماعی هستند مصوب ۱۳۶۶؛
- قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶؛
- قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۶۷؛
- ماده ۶ و ۱۰ قانون تسهیلات استخدامی جانبازان مصوب ۱۳۷۴؛
- قانون بیمه بازنشستگی، فوت و از کارافتادگی بافندگان قالی، قالیچه، گلیم و زیلو مصوب ۱۳۷۶ و آیین‌نامه اجرایی آن؛
- قانون بیمه رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب ۱۳۷۹؛
- قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۷۱ (قانون مشاغل سخت و زیان‌آور) مصوب ۱۳۸۰؛
- ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات نوسازی صنایع کشور مصوب ۱۳۸۲؛
- قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶؛

- قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶؛

- قانون پرداخت مستمری به فرزندان زنان متوفی مشمول قانون تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی مصوب ۱۳۸۶؛

- بند ض تبصره ۱۴ قانون بودجه کل کشور ۱۳۸۶ در خصوص حق بیمه رانندگان، خادمین مساجد و باربران؛

- قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار مصوب ۱۳۸۸؛

- ماده ۴۸ قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۱ در خصوص مستمری زوجه دائم متوفی و فرزندان؛ و

- قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند مصوب ۱۳۹۲.

این قوانین بار مالی زیادی به سازمان تأمین اجتماعی وارد کرده‌اند و، بنابراین، ضروری است مورد بازنگری قرار گیرند و یا پرداخت‌های جبرانی بابت آنها انجام شود. همچنین، باید در طراحی سیاست‌ها و قوانین به اصول آکچوئریال، که اصل اساسی صندوق‌های بازنشستگی است، توجه جدی شود.

▲ اقتصادی

توجه به تعدیل سیاست‌های سرمایه‌گذاری مولد و اشتغال‌زا

وضعیت اقتصادی و تغییرات بازار کار بر منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی اثرگذار است. کاهش تقاضا برای نیروی کار، افزایش بیکاری در کشور و کاهش نسبت پشتیبانی و رسیدن آن به مرز بحران در وضعیت فعلی صندوق‌های بازنشستگی نقش زیادی داشته است. هنگامی که یک کشور با مشکلات مزمن اقتصادی مثل تورم بالا و رکود روبرو است، از نظام سیاسی انتظار می‌رود تا روش‌هایی برای ایجاد اشتغال از طریق سرمایه‌گذاری مولد اتخاذ کند تا به این طریق نظام بازنشستگی و بیمه‌های اجتماعی را یاری نماید. از آنجاکه نظام تأمین اجتماعی خود زیرمجموعه‌ای از اقتصاد کشور است، هرگونه تغییر در شاخص‌های اقتصادی بر وضعیت مالی صندوق‌های بازنشستگی اثر مستقیم خواهد گذاشت. به همین علت، اتخاذ تصمیمات مؤثر برای بهبود وضعیت بازار کار و رکود تورمی در کشور

و نیز تحت پوشش گرفتن هر دو بخش اشتغال رسمی و غیررسمی کشور موجب افزایش ورودی‌های صندوق‌های بازنشستگی می‌شود و به پایداری مالی آن‌ها کمک می‌کند. بنابراین، تعدیل سیاست‌های سرمایه‌گذاری مولد و مرتبط با بازار کار از اهمیت زیادی برخوردار است. در این راستا، خود صندوق‌های بازنشستگی و جامعه‌ی شاغلین باید در آن حضور مؤثر داشته باشند.

توجه به مسئله گسترش شغل‌های موقتی

مسئله دیگر افزایش شغل‌های موقتی در ایران است. در صد بالایی از شغل‌های کشور موقتی هستند. گزارش سال ۲۰۱۶ اتحادیه جهانی کار در مورد چشم‌انداز اشتغال جهانی نشان می‌دهد که کشورهای خاورمیانه، از جمله ایران، روند موقتی‌سازی شغلی را با شتاب بسیار زیادی در دو دهه گذشته در پیش گرفته‌اند. این امر باعث می‌شود که صندوق‌های بازنشستگی با ورودی‌های باثبات و بلندمدتی مواجه نباشند.

بازنگری در شیوه تعدیل مستمری‌ها

بارها در کشور جهش ناگزیر در آمد بازنشسته‌ها مشاهده شده است که این مسئله بیشتر از آنجا ناشی می‌شود که در بسیاری از مواقع نرخ تورم بیشتر از افزایش دستمزدها است و، بنابراین، قدرت خرید دستمزدها کاهش می‌یابد. برای جبران کاهش قدرت خرید، هر ۵ یا ۶ سال یک‌بار حقوق بازنشسته‌ها ۳۰ تا ۴۰ درصد افزایش می‌یابد. این مسئله آسیب جدی را به صندوق‌های بازنشستگی، به ویژه سازمان تأمین اجتماعی، وارد کرده است. بنابراین، بازنگری اساسی در مسئله تعدیل مستمری‌ها باید بخش مهمی از بسته اصلاح نظام بازنشستگی کشور باشد. افزون بر این، باتوجه به فشار تورمی موجود در کشور، به ویژه در دهه اخیر، باید در نحوه تعیین سقف و کف دستمزد مشمول حق بیمه بازنگری گردد. این بازنگری‌ها به تثبیت وضعیت مالی صندوق بازنشستگی و کم‌شدن فاصله بین میزان مستمری و هزینه‌های زندگی کمک می‌کند.

تعیین الگویی نظام‌مند برای سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی

سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی می‌بایست از یک الگوی نظام‌مند برخوردار باشند. این امر نیازمند مدیریت سرمایه‌گذاری کارا در صندوق بازنشستگی است. علاوه بر این، به منظور حفظ منافع صندوق بازنشستگی باید از سرمایه‌گذاری بر اساس تصمیمات مطالعه‌نشده و یا به خاطر اهداف و ملاحظات سیاسی اجتناب شود.

رفع تبعیض از بیمه‌شدگان صندوق‌های مختلف

نظام بازنشستگی ایران یک نظام چندگانه است، یعنی صندوق‌ها از نظر بسیاری از پارامترها با هم متفاوت هستند. این تفاوت‌ها به‌ویژه در تأمین منابع مالی ملموس است. مثلاً ۸۰ الی ۹۰ درصد بودجه صندوق بازنشستگی کشوری را دولت تأمین می‌کند، در حالی که بودجه صندوق بازنشستگی تأمین اجتماعی، که بیمه‌شدگانش عمدتاً حقوق پایین‌تری دارند، از حق بیمه خود اعضا و یا شاغلین تأمین می‌شود. بنابراین، سؤال بسیار مهم این است که از منظر اقتصاد سیاسی و جامعه‌شناسی اقتصادی، که هر دو دنبال یافتن الگوی مطلوب هستند، کاراترین روش تأمین مالی صندوق‌ها چیست؟

یک مثال ساده برای شفاف‌ساختن موضوع این است که افراد تحت پوشش در صندوق بازنشستگی کشوری معمولاً حقوق‌های بالایی دارند؛ مثل قضات، اساتید دانشگاه و بعضاً مدیران دولتی که بخش عمده بیمه‌شدگان این صندوق را تشکیل می‌دهند. اما به علت اینکه صندوق ورشکسته شده است، حقوق بازنشستگی این افراد را دولت تأمین می‌کند. این در حالی است که حدود ۴۰ درصد بیمه‌شده‌ها در سازمان تأمین اجتماعی با حداقل دستمزد بیمه هستند و حقوق بازنشستگی آن‌ها متکی به حق بیمه‌هاست و حتی بخشی از سرانه‌های درمان، که دولت باید به همه بدهد، به بیمه‌شده‌های تأمین اجتماعی تعلق نمی‌گیرد.

در حال حاضر، بسیاری از تصمیماتی که در زمینه بازنشستگی در کشور اتخاذ می‌شود در صندوق‌های بازنشستگی مختلف هماهنگ نیست و بعضاً رفتارهای تبعیض آمیزی بین گروه‌های مختلف بیمه‌شده مشاهده می‌شود. هر صندوقی عمدتاً نماینده گروه‌های پر قدرت و صاحب صدا است که از نظر سیاسی هم در کردیورهای سیاسی و قدرت بانفوذ هستند. در این بین، برخی گروه‌های کم‌قدرت و ضعیف، که صدای سیاسی آن‌ها در بین کانون‌های قدرتمند شنیده نمی‌شود، از منافع و مزایای توزیع شده مناسبی برخوردار نمی‌شوند. بنابراین، یکی از کارکردهای نظام بیمه‌ای، که باید باز توزیع در آمد باشد، در ایران برعکس اتفاق می‌افتد، یعنی طبقات پایین‌تر متکی به خودشان هستند و طبقات بالاتر به نفت و به بودجه دولت متکی هستند.

تسهیل ایجاد تشکلهای کارگری

در دولت‌های بسته اصلاحات با شفافیت کمتر و مشارکت کم ذی‌نفعان انجام می‌شود.

در این دولت‌ها به گروه‌های خاص و گروه‌هایی که قدرت اعتراض دارند خدمات بیشتری ارائه می‌شود. مثلاً به زنان خانه‌دار و یا بیکاران به خاطر نداشتن یا کم‌بودن صدا خدمات کمتری ارائه می‌شود. در ایران هم ارائه خدمات به گروه‌های خاص مشاهده می‌شود. اینکه به ملوانان، مربی‌های مهد کودک، زنان خانه‌دار و سایر گروه‌های مشابه در کشور خدمات کمتری ارائه می‌شود نشان می‌دهد که رویکرد دولت و مجلس و حتی حکومت به مسئله خدمات اجتماعی یک رویکرد صنفی است. در واقع، این گروه‌ها به خاطر نداشتن قدرت صنفی و پایین بودن صدای تشکیلاتی‌شان از خدمات و مزایای کمی برخوردارند. پس، کمک به تشکیل صنف و حمایت از تشکیلات مشاغلی که صدایی ندارند از مسائل مهمی است که در اصلاحات کارا و مفید باید به آن توجه شود.

شکل‌گیری تشکل‌های کارگری برای نتیجه‌بخش بودن اصلاحات ضرورت دارد. اما به لحاظ اقتصاد سیاسی برای ایجاد یک تشکل کارگری نمی‌توان به راحتی اقدام کرد و این امر نشان از توسعه‌نیافتگی در سطح مدیریت کلان کشور دارد. لذا، کمک سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشور به مشاغل ضعیف و آموزش آن‌ها برای ایجاد صنف و تشکل امری ضروری است. این تشکل‌ها می‌توانند در قالب و ذیل صندوق بازنشستگی در گفت‌وگوهای تصمیم‌گیران برای طراحی اصلاحات و اتخاذ تصمیمات حضور مؤثر داشته باشند.

توجه به منافع تمام ذی‌نفعان بازنشستگی برای طراحی اصلاحات

در پانزده سال گذشته، تمام تمرکز سیاست‌گذاران در حوزه بازنشستگی برای انجام اصلاحات در نظام بازنشستگی معطوف به ایجاد تعادل بین منابع و مصارف بوده است. در حالی که قبل از هر اصلاحی باید منافع همه ذی‌نفعان نظام بازنشستگی در کشور دیده شود؛ یعنی تمام بازیگران حوزه بازنشستگی از اصلاحات راضی باشند. اما، همان‌گونه که قبلاً تشریح شد، اصلاحات در ایران عمدتاً متناسب با قدرت‌های صنفی و در تلاشی برای حفظ سبب رأی سیاسی احزاب بوده که منابع را به سمت برخی از بازیگران سوق داده است. برای مثال، تصویب و اجرای قانون بازنشستگی پیش‌از‌موعده یا افزایش حقوق بازنشستگان در قالب سیاست همسان‌سازی حقوق بازنشستگان در کشور ریشه در استفاده سیاسی یا یک ذهنیت سیاسی داشته است.

▲ ملاحظات برای اصلاحات صندوق‌های بازنشستگی کشور

اصلاحات نظام بازنشستگی ملاحظاتی دارد. اولین ملاحظه توجه به عدالت اجتماعی

در بازسازی صندوق‌ها و اصلاح آن‌هاست؛ یعنی، در اصلاح صندوق‌ها نباید تنها بر بحث ایجاد توازن مالی تمرکز شود بلکه، بحث عدالت اجتماعی هم بسیار مهم است. به علاوه، سایر اصول بیمه‌های اجتماعی، نظیر عدالت جنسیتی، مشارکت اجتماعی، گفتگوی اجتماعی، و برخورد برابر با همه شهروندان، نیز باید در اصلاحات مدنظر قرار گیرند.

ملاحظه دیگر اینکه بهتر است به همراه اصلاح نظام بازنشستگی، اصلاح نظام مالیاتی نیز در اولویت قرار گیرد و تناسب و تعادل بین نظام مالیاتی و نظام بازنشستگی طوری تنظیم گردد که به نفع همه مردم کشور باشد. این کار کشور را از وابستگی شدید به درآمدهای نفتی برای جبران خدمات بازنشستگی بی‌نیاز می‌کند و می‌تواند عدالت اجتماعی را در نظام بیمه‌ای محقق کند. در این رابطه، یک روند اصلاحی، که در برخی کشورها مخصوصاً کشورهای اسکاندیناوی اتفاق می‌افتد، این است که سهم حق بیمه‌ها از مجموع بودجه رفاهی به‌طور مداوم در حال کاهش و، برعکس، سهم مالیات در حال افزایش است که یک دلیل آن همین مکانیسم بازتوزیع است تا از این طریق بتوانند به نظام بیمه‌ای و بازنشستگی سامان دهند.

مسئله مهم دیگر برای اجرای موفق اصلاحات وجود دولت معتبر است. دولت‌ها، برای اینکه بتوانند در اصلاحات موفق باشند، باید از درجه حکمرانی بالایی برخوردار باشند. در آخر، مجدداً تأکید می‌شود که هر اصلاحی زمانی موفق است که در قالب گفتگوی اجتماعی صورت پذیرد. در ایران گفتمان مناسبی برای اصلاحات صندوق‌ها شکل نگرفته است. بنابراین، انجام فعالیت‌های رسانه‌ای و فرهنگ‌سازی برای آگاه‌سازی مردم از منافع انجام اصلاحات از مهم‌ترین مسائلی است که در اصلاحات صندوق‌ها نادیده گرفته شده است، در حالی که با فرهنگ‌سازی و گفتمان‌سازی می‌توان ذی‌نفعان را به مشارکت و حمایت از اصلاحات جذب کرد.

۳-۶- نظرات سیاسی در مورد صندوق‌های بازنشستگی و اصلاحات آن در ایران

باتوجه به اهمیت و نقش امور سیاسی در اجرای اصلاحات، در این گزارش، علاوه بر مصاحبه با متخصصین و صاحب‌نظران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، تلاش شد تا با احصای نظرات سیاسی پیرامون صندوق‌های بازنشستگی و اصلاحات ناظر بر آنها چشم‌اندازی از شمای سیاسی موضوع ارائه شود. این بخش به جمع‌بندی صحبت‌های

دکتر سعید لیلاز در این خصوص اختصاص دارد.

در تحلیل وضعیت آینده صندوق‌های بازنشستگی کشور باید به ریشه‌ها توجه کرد. یکی از این ریشه‌ها به تحولات جمعیت‌شناختی برمی‌گردد که باعث می‌شود تعداد مستمری‌بگیران در آینده به شدت افزایش یابد که افزایش هزینه‌های مستمری را در پی خواهد داشت. جمعیت کشور در حالی به سوی پیری می‌رود که ذخایر کافی برای آن دوره اندوخته نشده است. بنابراین، کشور در آینده با مشکلات جدی در تأمین امنیت درآمدی سالمندان مواجه خواهد شد که وقوع فقر سالمندی در کشور را محتمل می‌کند. به عبارت دیگر، ایران از معدود کشورهایی است که در آینده‌های نه‌چندان دور پیری و فقر را به صورت هم‌زمان تجربه می‌کند. در واقع، وقوع فقر در پیری، که به لحاظ فردی بسیار وحشتناک است، در سطح ملی و در ابعادی گسترده در کشور رخ می‌دهد. تبعات این اتفاق با رجوع به تجربه اتحاد جماهیر شوروی و روشن‌تر می‌شود؛ هنگامی که شوروی به دلیل بحران صندوق‌های بازنشستگی و بحران در مدیریت اجتماعی و رفاهی خود سرنگون شد.

عامل مهم دیگر چشم‌انداز وضعیت اقتصاد کشور است. صندوق‌های بازنشستگی کشور به طور عام و سازمان تأمین اجتماعی به طور خاص بخشی از اقتصاد کشور هستند و، بنابراین، مشکلات آنها ریشه در مشکلات و مسائل مبتلابه اقتصاد دارد. از این رو، نمی‌توان آن‌ها را به عنوان جزیره‌ای جدا یا، به تعبیری، مانند آکواریوم پاکیزه‌ای در درون لجن‌زار در نظر گرفت. در شرایطی که سوءمدیریت مشکل اصلی در بروز مسائل اجتماعی - اقتصادی ایران است، صندوق‌های بازنشستگی کشور نیز از این مشکل رنج می‌برند. ساختار اقتصاد ایران به گونه‌ای است که به مدیران برای مدیریت شایسته انگیزه نمی‌دهد و بیشتر از آن‌ها وفاداری می‌خواهد. این ویژگی به دلیل نقش زیاد درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور پدید آمده است. زیرا اقتصاد علم تخصیص منابع محدود به مصارف نامحدود است. هنگامی که منابع نامحدود می‌شود، علم اقتصاد و مدیریت موضوعیت خود را از دست می‌دهند، چراکه در این صورت منابع برای جبران سوءمدیریت وجود خواهد داشت.

اما اکنون شرایطی ایجاد شده است که، از یک طرف، درآمدهای نفتی کاهش یافته و چشم‌انداز روشنی هم برای افزایش آن وجود ندارد و، از طرف دیگر، هزینه‌ها به شدت افزایش پیدا کرده است. بنابراین، درآمدها کفاف هزینه‌ها را نمی‌دهند و این امر کشور

را با بن بست مواجه کرده است. با ادامه این روند می‌توان وضعیتی شبیه به یونان را برای آینده ایران تصور کرد. با این حال، با وجود اینکه اقتصاد ایران به سرعت به سمت سراسیمگی در حال حرکت است، هنوز به وضعیت غیر قابل برگشت نرسیده و با اقداماتی عاجل و عقلایی، در بستر سیاسی-اقتصادی کشور، می‌توان آن را کنترل کرد.

از آنجایی که مدیریت از ساختار اقتصادی- سیاسی کشور نشئت می‌گیرد، راه حل مسائل اقتصادی-اجتماعی ایران سیاسی است و آن راه‌حلی است که باید برای کل اقتصاد ایران، و نه فقط سازمان تأمین اجتماعی، رایج شود. باید حاکمیت به این جمع‌بندی برسد که ایران راهی جز غلبه مدیریت اقتصادی بر مدیریت سیاسی ندارد و ساختار اقتصادی ایران باید به شکلی «اقتصادی» اداره شود. از این رو، اگر دوگانگی درون حاکمیت از بین برود و نظام حاکم در درون خود به اجماع برسد و همزمان اصول و قواعد اقتصادی بر تصمیمات مربوط به اقتصاد کشور جاری و ساری گردد، در چهارچوب قانون اساسی فعلی قادر به حل مسئله خواهیم بود.

گرچه تحریم‌ها بر اقتصاد کشور اثراتی داشته‌اند، در ایجاد وضعیت کنونی کشور تعیین کننده نبوده‌اند. به‌عنوان مثال، یکی از مشکلات اصلی ایران سطح بالای فساد اقتصادی است که به‌طور مستقیم با تحریم‌ها در ارتباط نیست. در واقع، تضادهای داخلی در کشور همواره مهم‌تر و اثرگذارتر از تضادهای خارجی بوده‌اند. بنابراین، مسائل ایران تنها در صورتی حل‌شدنی است که حاکمیت در مسیر حل مشکلات به جمع‌بندی برسد.

اکنون زمان تصمیم‌گیری‌های سخت و دردناک فرا رسیده است. در وضعیتی که درآمدها همه هزینه‌ها را پوشش نمی‌دهند، حاکمیت باید در خصوص هزینه‌ها تصمیم‌گیری کند و هزینه‌های با اولویت کمتر را حذف کند. در شرایط کنونی گریزی از این کار نیست، زیرا همه هزینه‌های کنونی بودجه را نمی‌توان با این سطح درآمد و روند موردانتظار آن پوشش داد. هزینه‌های اصلی با اولویت بالا را می‌توان در سه گروه جای داد: (۱) تأمین دستمزد کارکنان دولت، (۲) هزینه‌های دفاعی واقعی، و (۳) هزینه‌های عمرانی. بقیه هزینه‌ها در وضعیت درآمدی کنونی قابل تأمین نیستند و لذا باید حذف شوند. با این کار مصارف کاهش و بنیه مالی دولت ارتقا می‌یابد. افزایش توان مالی دولت برای صندوق‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است، چون ضعف مالی صندوق‌ها را جبران و از وقوع پیامدهای اجتماعی نامطلوب جلوگیری می‌کند.



منابع

منابع فارسی

۱. بار، ر. (۱۳۶۷). اقتصاد سیاسی. ترجمه م. فرهنگ. تهران: سروش.
۲. پامپ، ا. (۱۳۹۵). اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی. ترجمه ع. اشرفی احمدآباد. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۳. رحیق اغصان، ع. (۱۳۸۴). دانشنامه در علم سیاست. تهران: فرهنگ صبا.
۴. رونالد، ج. (۱۳۹۱). اقتصاد سیاسی اصلاحات اقتصادی. مصاحبه با هفته‌نامه تجارت فردا.
۵. ریگز، ای. (۱۳۸۵). فرهنگ تاریخ اندیشه‌ها. ترجمه م. ایرانی‌طلب. تهران: بی‌تا.
۶. زاهدی‌مازندرانی، م. ج. (۱۳۷۹). ظهور و افول دولت رفاه. فصلنامه تأمین اجتماعی، ۲ (۳)، صص ۱۲۹-۱۶۲.
۷. سبحانیان، م. ه. (۱۳۹۵). نظام رفاه و تأمین اجتماعی در ایران: برخی چالش‌ها و راهکارهای برون‌رفت از آن (گزارش کارشناسی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، گروه بیمه‌های اجتماعی).
۸. سیمور، م. (۱۳۸۳). دائرةالمعارف دموکراسی. ترجمه ک. فانی و ن. مرادی. تهران: کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه.
۹. فریدمن، ر. (۱۳۷۸). آزادی انتخاب. ترجمه ح. حکیم‌زاده جهرمی. تهران: نشر پژوهش فروزان روز.
۱۰. قاسمی، م. (۱۳۸۸). اقتصاد سیاسی اصلاح سیستم مستمري. تهران: مؤسسه حسابرسی صندوق بازنشستگی کشوری، واحد تحقیقات بیمه‌ای.
۱۱. کرباسیان، م. (۱۳۸۴). تأمین اجتماعی و بازنشستگی در ایران. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۲. کمالی، ح. (۱۳۸۰). اقتصاد سیاسی روابط کار در ایران. تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات.
۱۳. گرجی‌پور، ا. (۱۳۹۵). اسناد سیاستی نظام تأمین اجتماعی چندلایه کشور. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۴. مرادی، م. (۱۳۹۵). اقتصاد سیاسی نظام بازنشستگی. هفته‌نامه تجارت فردا، ۵ (ویژه‌نامه بازنشستگی)، صص ۳۲-۴۵. قابل دسترسی در: <http://tamin24.ir/N22913>



۱۵. مسا لاگو، ک. (۱۳۹۴). برگشت از خصوصی‌سازی نظام‌های بازنشستگی (تجربه آرژانتین، بولیوی، شیلی و مجارستان). ترجمه ن. اکبریوروشن. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۶. مدرسی‌عالم، ز. (۱۳۹۰). نگاهی به روش‌های اصلاح نظام بازنشستگی در کشور. مجله اقتصادی، ۱۱(۱۲)، صص ۱۲۳-۱۳۰.
۱۷. نیکوپور دیلمی، ح. (۱۳۹۶). اقتصاد سیاسی اصلاحات بازنشستگی. مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش صندوق‌های بازنشستگی، تنگناها و راهکارها. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۸. هادی‌زنوز، ب. (۱۳۹۱). یک دیدگاه: نقش مکاتب فکری اقتصاد در اقتصاد ایران، گفت‌وگو با دنیای اقتصاد (۲ شهریور). قابل دسترسی در:

<http://www.philosociology.ir/daily-articles/1247-1391-06-02-07-45-08.html>

19. Acemoglu, D. and Robinson J. A. (2000). Why did the west extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective. *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1167–1199.
20. Angeletos, G. M., Laibson, D., Repetto, A., Tobacman, J. and Weinberg, S. (2001). The hyperbolic consumption model: Calibration, simulation, and empirical evaluation. *Journal of Economic Perspectives*, 15, 47–68.
21. Arrow, K. (1963). *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press, 2. ed.
22. Austen-Smith, D. (2000). Redistributing income under proportional representation. *Journal of Political Economy*, 108, 1235–1269.
23. Azariadis, C. and Galasso V. (2002). Fiscal constitutions. *Journal of Economic Theory*, 103, 255–281.
24. Boldrin, M. and Rustichini A. (2000). Political equilibria with social security. *Review of Economic Dynamics*, 3, 41–78.
25. Bonoli, G. (2000). *The politics of pension reform: institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
26. Breyer, F. and Craig B. (1997). Voting on social security: Evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy*, 13, 705–724.
27. Brooks, S. and Weaver R. K. (2005). Lashed to the mast? The politics of notional defined contribution pension reforms. Center for



- Retirement Research at Boston College, WP 2005-04.
28. Browning, E. K. (1975). Why the social insurance budget is too large in a democracy. *Economic Inquiry*, 13, 373–388.
 29. Diamond, P. (2004). Social security. *American Economic Review*, 94, 1–24.
 30. Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*, New York: Haper and Row.
 31. Eichengreen, B. (1998). How international relations looks from economics. *International Organization*, 52, 993–1012.
 32. Ferejohn, J. and Krehbiel K. (1987). The budget process and the size of the budget. *American Journal of Political Science*, 31, 296–320.
 33. Fisch, S. (2000). *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland: Beiträge zur Entstehung, Entwicklung und vergleichenden Einordnung der Alterssicherung im Sozialstaat*. Berlin: Duncker & Humblot.
 34. Grossman, G. M. and Helpman E. (2008). Separation of powers and the budget process. *Journal of Public Economics*, 92, 407–425.
 35. Haerendel, U. (2001). *Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland: die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 im Spannungsfeld von Reichsverwaltung, Bundesrat und Parlament*. Speyerer Forschungsberichte, Speyer: Forschungsinst. fu“r Öffentliche Verwaltung.“
 36. Hohn, H. G. (2004). *Die deutsche Rentengeschichte*. Berlin: Pro BUSINESS.
 37. Homburg, S. (1988). *Theorie der Alterssicherung*, Studies in Contemporary Economics. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
 38. Huber, E. and Stephens J. (2001). *Development and crises of the welfare state: parties and policies in the global market*. Chicago: University of Chicago Press.
 39. Immergut, E. M., Anderson, K. M. and Schulze I. (2007). *The handbook of West European pension politics*. Oxford: Oxford University Press.
 40. Korpi, W. and Palme J. (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975-95. *American Political Science Review*, 97, 425–446.



41. Lizzeri, A. and Persico N. (2001). The provision of public goods under alternative electoral incentives. *American Economic Review*, 91, 225–239.
42. Mulligan, C. B., Gil, R., and Sala-i Martin X. (2002). Social security and democracy. NBER Working Paper, 8958.
43. Myles, J. and Pierson P. (2001). The comparative political economy of pension reform. Oxford: Oxford University Press.
44. Persson, T., Roland, G. and Tabellini G. (2000). Comparative politics and public finance. *Journal of Political Economy*, 108, 1121–1161.
45. Persson, T. and Tabellini G. (1999). The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians. *European Economic Review*, 43, 699–735.
46. Persson, T. and Tabellini G. (2003). The economic effects of constitutions. MIT Press.
47. Sjoblom, K. (1985). Voting for social-security. *Public Choice*, 45, 225–240.
48. Wilensky, H. L. (1975). The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditure. Berkeley: University of California Press.